




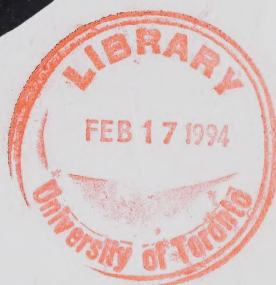
3 1761 11709224 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CAI
SG 20
- A SG

17



Annual Report of the Correctional Investigator

1992 - 1993



Annual Report of the Correctional Investigator

1992-1993

*Printed on
recycled paper*



*Imprimé sur du
papier recyclé*

© Minister of Supply and Services Canada 1993

Cat. No. JA1-1993

ISBN 0-662-59882-2



The Correctional Investigator
Canada

P.O. 2324, Station D
Ottawa, (Ontario)
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. Box 2324, Station D
Ottawa Ontario
K1P 5W5

25 June, 1993

The Honourable D. Lewis
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you, the twentieth Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
STATISTICS	5
OPERATIONS	17
STAFF	19
CURRENT COMPLAINT ISSUES	20
Special Handling Units	20
Inmate Pay	22
Grievance Process	22
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	24
Offender Rights and Privileges	25
Double Bunking	26
Temporary Absence Programming	27
Transfers	29
Management of Offender Personal Effects	30
Application of Offender Pay Policy for Unemployed Inmates	30
Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences	31
Gender Change Policy	32
Hostage-taking - Saskatchewan Penitentiary	32
Correctional Service Policy on Complaint Litigation	36
Mental Incompetence	36
Policy on Disciplinary Dissociation	37
Offender Pay - Prison for Women	38
Officer Identification	39
Disciplinary Court Decision	39
Use of Force - Investigations and Follow-up	41
Inmate Injuries	42
Visits to Dissociation and Delegation	43
CONCLUSION	45
APPENDIX	47

INTRODUCTION

On November 1, 1992 the *Corrections and Conditional Release Act* ("an Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the Office of the Correctional Investigator") came into force. The enactment of this legislation has generated some comment on whether the Correctional Investigator, as detailed within Part III of the Act, has been afforded new or greater powers than those provided during the Office's twenty-year mandate under the provisions of the *Inquiries Act*.

My view is that the Act has not significantly added to the powers which the Correctional Investigator previously possessed. Rather, the legislation has clearly established the "Function" of the Correctional Investigator as that of an Ombudsman and clarified the authority and responsibilities of the Office within a procedural framework which both focuses and paces our activities. In essence, Parliament has provided the Correctional Investigator, not with new powers, but with specific direction and momentum.

A key and central element of any Ombudsman operation is the independence of the office from the government organization it is mandated to investigate. This independence has traditionally been established and maintained through having the Ombudsman report directly to the legislature. The reporting relationship of the Correctional Investigator to the Solicitor General of Canada, given that Minister's direct responsibility for Corrections, has been an ongoing point of debate within the corrections field. During the public consultations leading to the finalization of the *Corrections and Conditional Release Act* many, including this Office, advocated for the establishment of direct legislative reporting.

The Act maintains the Correctional Investigator's traditional reporting relationship through the Solicitor General to the Houses of Parliament. In so doing, the legislation has attempted to balance the need for Ministerial accountability for correctional operations with the need that the Correctional Investigator be and be seen to be independent. To this end, the Act has afforded the Office the flexibility of mandate and function associated with more traditional ombudsman operations and established a time frame and structure within which the Minister must present reports from this Office to Parliament. Although I personally continue to support the concept of a direct legislative reporting relationship, I am of the opinion that the provisions of the Act provide for a legislative structure within which both the independence and effectiveness of the Office can be maintained and promoted.

Part III of the Act parallels, as I indicated, very closely the provisions of most provincial Ombudsman legislation, albeit, in our case, within the context of investigating the activities of a single government organization and reporting to the legislature through a single Minister. The "Function" of the Correctional Investigator, as with all Ombudsman mandates, is purposefully broad:

... to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of

Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group.

Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or at the initiative of the Correctional Investigator with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to and including a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information, to all parties, is further governed by safety and security considerations and the provisions of the *Privacy and Access to Information Acts*.

The provisions, above, which limit our disclosure of information, are complimented by other provisions within Part III of the Act which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other Act. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within other processes - an eventuality which could potentially undermine the Office's Ombudsman function.

The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was; "unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory; or based wholly or partly on a mistake of law or fact"; or that a discretionary power has been exercised, "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations or without reasons having been given".

The Act at Section 178 requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we will continue to ensure that appropriate levels of management within the Service are approached with respect to complaints and investigations, I believe this provision clearly implies that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion. As such the pace of our resolution process at all levels within the Service will necessarily be quickened.

The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman

function, the authority of the Office lies in it's ability to thoroughly and objectively investigate a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision-makers, inclusive of Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolution have failed.

A significant step in this resolution process is the provision at Section 180 of the Act which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if within a reasonable time no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Section 192 and 193 of the legislation continues this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament within a prescribed time period the Annual Report and any Special Report issued by the Correctional Investigator.

Although this reporting process, as I have indicated, is important, it must be kept in mind that the purpose of the Office is not to report; it is to facilitate the resolution of offender problems. It is within this context that I feel the mandate afforded the Office within Part III of the Act will be of assistance. Assistance, not only in providing specific direction and momentum to our activities, but assistance in providing more direction and momentum to all those charged with the responsibility of ensuring that offender problems are addressed in a fair and timely fashion.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING - BY CATEGORY

Administrative segregation	
a) Placement	271
b) Conditions	130
Case preparation	
a) Parole	384
b) Temporary absence	124
c) Transfer	317
Cell effects	254
Cell placement	95
Claims	
a) Decisions	40
b) Processing	54
Correspondence	63
Diet	
a) Medical	20
b) Religious	16
Discipline	
a) ICP decisions	38
b) Minor court decisions	17
c) Procedures	120
Discrimination	20
Employment	176
Financial matters	
a) Access	57
b) Pay	106
Food services	15
Grievance procedure	165
Health care	
a) Access	190
b) Decisions	267
Information	
a) Access	62
b) Correction	173
Mental health	
a) Access	55
b) Programs	10
Penitentiary placement	105
Private family visits	152
Programs	143
Request for information	303

TABLE A (cont'd)

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING - BY CATEGORY

Sentence administration	118
Staff	227
Temporary absence decision	122
Telephone	81
Transfer	
a) Decision	190
b) Involuntary	212
Use of force	52
Visits	213
<u>Outside Terms of Reference</u>	
Parole Board decisions	194
Outside court	23
Provincial matter	<u>16</u>
Total	5490

TABLE B**COMPLAINTS - BY MONTH**

1992

June	348
July	570
August	593
September	471
October	495
November	673
December	549

1993

January	629
February	546
March	<u>616</u>
Total	5490

TABLE C

COMPLAINTS - BY REGION

	1992							1993			
<u>MARITIMES</u>	June	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	TOTAL
Atlantic	11	26	11	17	19	19	10	15	12	17	157
Dorchester	9	6	14	9	8	13	8	21	4	9	101
Springhill	13	4	14	2	32	31	18	28	19	25	186
Westmorland	3	2	4	4	9	7	10	15	0	6	60
Provincial	1	1	1	3	3	0	0	0	1	1	11
<u>ONTARIO</u>											
Bath	5	2	4	5	1	4	2	5	2	6	36
Beaver Creek	1	3	4	0	2	1	0	1	4	2	18
Collins Bay	10	29	17	12	12	8	29	27	31	18	193
Frontenac	0	3	4	4	3	4	4	4	0	2	28
Joyceville	7	29	7	16	8	10	14	20	13	22	146
Kingston Penitentiary	8	42	13	21	10	12	40	29	34	13	222
Millhaven	28	13	11	11	42	9	8	16	16	53	207
Pittsburgh	2	2	1	2	1	2	0	14	5	2	31
Prison for Women	1	3	5	2	2	6	1	7	3	7	37
Warkworth	17	64	34	32	25	34	28	24	61	29	348
Provincial	1	1	2	5	4	2	2	4	5	3	29
<u>PACIFIC</u>											
Elbow Lake	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	4
Ferndale	2	4	2	2	3	5	0	1	0	1	20
Kent	10	24	26	10	19	76	9	28	13	11	226
Matsqui	2	6	7	7	3	24	1	5	3	5	63
Mission	3	10	11	4	3	8	4	6	1	3	53
Mountain	7	12	17	2	9	21	6	4	11	13	102
RPC Pacific	2	4	7	2	1	12	0	9	5	0	42
William Head	0	0	21	1	1	0	1	13	2	2	41
Provincial	1	0	0	0	4	1	1	0	0	0	7
<u>PRAIRIE</u>											
Bowden	31	24	45	17	28	39	24	48	11	20	287
Drumheller	4	13	7	11	21	21	22	12	16	25	152
Edmonton	2	12	5	7	23	6	20	8	11	79	173
Oskana Centre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rockwood	0	2	0	8	0	0	2	0	0	2	14
RPC Prairies	1	1	5	2	1	1	10	1	6	0	28
Saskatchewan Farm	1	0	0	2	0	6	0	1	1	0	11
Saskatchewan Penitentiary	7	20	12	20	12	40	18	29	9	15	182
Stony Mountain	23	9	5	30	9	4	17	8	10	21	136
Provincial	1	1	1	1	3	4	0	4	7	1	23

TABLE C (cont'd)

COMPLAINTS - BY REGION

	1992							1993			
<u>QUEBEC</u>	June	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	TOTAL
Archambault	15	16	36	24	18	17	23	26	17	13	205
Cowansville	16	18	28	30	15	43	19	20	10	30	229
Donnacona	5	23	15	13	27	15	17	23	15	34	187
Drummondville	28	24	36	29	19	35	29	34	44	16	294
FTC	15	17	37	14	19	25	21	24	59	21	252
La Macaza	18	27	34	17	7	20	46	15	5	19	208
Leclerc	14	10	15	11	9	30	29	24	13	23	178
Montee St. Francois	6	11	17	11	12	16	11	10	9	8	111
Ogilvy Centre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Port Cartier	2	23	42	25	10	18	11	22	39	23	215
RRC Quebec	5	7	4	9	19	8	12	12	9	5	90
Ste-Anne des Plaines	7	14	8	10	18	11	20	5	9	9	111
Provincial	2	6	4	7	1	5	2	6	1	2	36
TOTAL	348	570	593	471	495	673	549	629	546	616	5490

TABLE D

COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>Inmate Population*</u>
Pacific	558	1597
Prairie	1006	2642
Ontario	1295	3680
Quebec	2116	3772
Maritimes	<u>515</u>	<u>1245</u>
Total	5490	12,936

* The inmate population figures were provided by the Correctional Service of Canada and are those for March 31, 1993.

TABLE E**INSTITUTIONAL VISITS**

<u>Institution</u>	<u>Number of Visits</u>
Archambault	7
Atlantic	5
Bath	5
Beaver Creek	3
Bowden	8
Collins Bay	8
Cowansville	9
Donnacona	7
Dorchester	9
Drumheller	6
Drummond	8
Edmonton	6
Elbow Lake	1
Federal Training Centre	4
Ferndale	3
Frontenac	7
Joyceville	8
Kent	9
Kingston Penitentiary	8
La Macaza	9
Leclerc	8
Matsqui	7
Millhaven	8
Mission	6
Montee St. François	5
Mountain	6
Pittsburgh	5
Port Cartier	6
Prison for Women	6
Psychiatric Centre, Pacific	4
Psychiatric Centre, Prairies	4
Reception Centre, Quebec	8
Riverbend	6
Rockwood	2
Saskatchewan Penitentiary	8
Springhill	4
Ste. Anne des Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	9
Westmorland	3
William Head	<u>3</u>
Total	250

TABLE F

INMATE INTERVIEWS

	<u>Number of Interviews</u>
<u>1992</u>	
June	53
July	115
August	202
September	95
October	161
November	244
December	122
<u>1993</u>	
January	241
February	187
March	<u>224</u>
Total	1644

TABLE G**DISPOSITION OF COMPLAINTS**

<u>Action</u>	<u>Number</u>
Pending	309
Beyond mandate (no action)	125
Premature	1022
Not justified	646
Withdrawn	193
Assistance given	1206
Advice given	692
Information given	664
Resolved	489
Unable to resolve	<u>144</u>
Total	5490

TABLE H

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH - BY CATEGORY

<u>Category</u>	<u>Resolved</u>	<u>Information Given</u>	<u>Advice Given</u>	<u>Assistance Given</u>
Administrative segregation				
a) Placement	10	7	7	60
b) Conditions	28	10	20	60
Case preparation				
a) Parole	31	54	49	105
b) Temporary Absence	17	6	21	39
c) Transfer	35	32	24	101
Cell effects	41	17	40	67
Cell placement	4	7	15	21
Claims				
a) Decisions	2	2	7	6
b) Processing	7	3	10	14
Correspondence	8	1	6	9
Diet				
a) Medical	3	0	2	7
b) Religious	4	1	1	7
Discipline				
a) ICP Decisions	1	10	4	6
b) Minor court decisions	0	0	5	2
c) Procedures	12	11	17	20
Discrimination	1	2	3	6
Employment	15	9	23	39
Financial matters				
a) Access	9	7	8	12
b) Pay	26	9	9	16
Food services	2	2	1	2
Grievance procedure	23	13	11	62
Health care				
a) Access	22	15	22	57
b) Decisions	14	25	31	46
Information				
a) Access	13	7	11	13
b) Correction	9	38	27	29
Mental health				
a) Access	5	6	4	7
b) Programs	0	1	3	2
Penitentiary placement	8	14	14	19
Private family visits	24	8	9	36
Programs	7	13	18	29
Request for information	1	231	34	30

TABLE H (cont'd)

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH - BY CATEGORY

<u>Category</u>	<u>Resolved</u>	<u>Information Given</u>	<u>Advice Given</u>	<u>Assistance Given</u>
Sentence administration	14	14	28	23
Staff	4	8	47	35
Temporary absence decision	10	8	11	34
Telephone	18	2	8	20
Transfer				
a) Decision	17	16	25	55
b) Involuntary	6	11	45	25
Use of force	2	1	2	10
Visits	32	12	35	28
<u>Outside Terms of Reference</u>				
Parole Board decisions	4	24	30	39
Outside court	0	4	3	6
Provincial matter	—	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>2</u>
Total	489	664	692	1206

OPERATIONS

Operationally, the primary function of the Correctional Investigator as detailed by Part III of the *Corrections and Conditional Release Act* is to investigate and bring resolution to offender complaints. The Office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

All complaints received by the office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we encourage the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or cannot reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

The Office received 5,490 complaints over the course of this reporting period which represents a slight increase. The Office's investigative staff made 250 institutional visits and conducted 1,644 interviews with offenders which are consistent with past reporting periods. A breakdown of these numbers is provided in Tables A through H in this report.

There has been comment made by some within the Service on what they perceive as an absence of analysis within our Annual Report on figures presented. I will take this opportunity to briefly address this matter.

The Office, for the most part, receives and investigates individual offender complaints. Our efforts at resolution of these complaints centres, in the first instance, at the institutional level. As I have indicated in past Annual Reports, the vast majority of our work takes place at the institutional level. Within this framework, the analysis of complaint numbers at the national level at best provides a general indication of where the major areas of offender concern lie and if viewed over time an indication of the effectiveness of the measures taken by the Service in addressing these general areas of concern.

It should as well be noted that the raw number of complaints associated with any issue should not be viewed as an indicator, nationally, as to the significance of the issue; one use of force complaint is too many and a decrease in the number of access to mental health complaints can as legitimately indicate an acceptance on the part of offenders of

unreasonable delay as it can a resolution to the problem. These issues must be viewed within an institutional and regional context as they relate to the number of individual complaints in any given area.

In this same vein it should be realized that the numbers in terms of our Disposition of Complaints categorization at Table G cannot be seen as an indicator of the Office's workload. It can take considerably more time in some instances to determine that a complaint is "beyond our mandate" or "premature" than it does to resolve another complaint.

As I indicated, our efforts at resolution are initiated at the institutional and regional levels. It is the interpretation given to our numbers, in terms of complaint categories, at the institutional and regional level which allows for the linking of the individual and group complaints to the specific areas of concern and, in turn, the identification of how best to address the issues. As such, the Office has been and will continue to produce regular institutional and regional reports which provide a breakdown on the specific areas of concern raised by the complainants and the action we have taken in an attempt to have the complaints addressed. This information is reviewed on a regular basis with regional officials in an attempt to ensure that both individual and systemic areas of concern are identified and addressed in a timely fashion. The responses to this process, for the most part, have been encouraging and the cooperation of institutional and regional staff in this area is recognized and appreciated.

STAFF

I would be extremely remiss if I did not pass public comment on the efforts of my staff over the course of this past year. Offender complaints remained at an extremely demanding level, yet the legislative process leading to the enactment of the *Corrections and Conditional Release Act* impacted measurably on our limited resources and time. I feel through your unfailing dedicated efforts we, collectively as an Office, were able to fulfil our responsibilities on both fronts. I would like to simply state that your level of dedication, humanity and professionalism is acknowledged and greatly appreciated.

I would be equally remiss if I did not acknowledge the fine work done by the staff of the Ministry Secretariat in their assistance and direction to this Office throughout the legislative process. The end results speak directly to the effectiveness of their efforts.

CURRENT COMPLAINT ISSUES

Many of these issues have been extensively detailed in past Annual Reports. I will therefore provide at this time a brief comment on the area of concern and the current status of the issue in terms of the actions taken by the Correctional Service of Canada to address the area of concern. It should as well be noted that all of these issues have been reviewed in detail with senior officials of the Correctional Service, including the new Commissioner, Mr. John Edwards, who took over his new duties February 11, 1993.

1. SPECIAL HANDLING UNITS

These Units are the Service's highest level of security and house those offenders which the Service has judged to be too dangerous to be housed in a maximum security institution. There are two Special Handling Units, one in Prince Albert, Saskatchewan, the other at Ste-Anne-des-Plaines in Quebec. The combined capacity of the Units is 170 and they currently house 120 offenders.

The Service amended its policy governing the operation of these Units in March of 1990 with the stated objective of creating an environment with programs designed specifically to assess and address the needs of dangerous inmates so as to facilitate their integration in a maximum security institution.

I commented extensively in my *1989/90 Annual Report* on the evolution of these Units and this Office's ongoing concerns with both the concept of separate institutions for these offenders and the operation of the Units themselves. I concluded that report by stating:

Although I continue to have concerns about the usefulness of the Special Handling Unit concept, I find the current policy as written a positive first step towards meeting the Commissioner's commitment to providing 'suitable treatment and programming and a humane environment for violent offenders'. I caution that the development of a reasonable policy is a number of steps removed from the implementation of a reasonable program. It must be remembered that the 1979 policy statement on Special Handling Units spoke in terms of establishing facilities and programs for offenders who had been identified as particularly dangerous for the purpose of assisting their re-integration with the main inmate population of maximum security institutions.

In the 1990s, the Service must not only be willing to objectively evaluate the compliance of the Unit's operations against its stated policy but as well must be willing to objectively evaluate the effectiveness of those operations in meeting its stated objective. The first step in this process will be the Annual Report of the National Review Committee. I look forward to the issuing of this Report and the opportunity to review with the Commissioner its findings and recommendations.

The following year 1990/91 as the Review Committee report had not as yet been issued, my Annual Report re-stated the expectation that the Committee's review would objectively evaluate the compliance of the Special Handling Unit operation against the stated policy and as well objectively evaluate the effectiveness of those operations in meeting the stated objectives of the program.

A draft Special Handling Unit Report was issued by the Service in October of 1991 with the final report being released in January of 1992. The database within this report was inconsistent and ill-defined with no substantive analysis or review of the program's effectiveness in meeting the identified needs of the offender population. The Service, in summarizing the report stated that "as is evident from some of the statistical information contained in the report, a standardized reporting structure must be developed and agreed upon so that future analysis can be more meaningful".

I noted the inadequacy of the Annual Special Handling Unit Report in my *1991/92 Annual Report* and further stated:

The Service, in an attempt to ensure that future analysis in this area is more meaningful, has undertaken to standardize both the reporting structure and statistical information gathered with respect to S.H.U. operations. I have as well been advised that it is the Service's hope that 'the next report will be more detailed and of higher quality'.

The second Annual Special Handling Unit Report, covering the period April, 1991 through March, 1992, was issued November 20, 1992. The Service with respect to the quality of this report has stated "that the second Annual Report while still not meeting all the expectations of the Correctional Investigator is much improved".

The quality of the report is peripheral to the central issue which is the quality of the Special Handling Unit program. Our review of this program, which has been shared with both the Deputy Commissioners of Quebec and Prairies, indicates that current operations are little more than a form of long-term dissociation. Programming and employment opportunities are limited with little or no evidence of a link between the programming offered and the identified needs of the offender population being served. Restrictions on offender movements and association and staff/inmate interaction, despite the policy pronouncements, remain excessively controlled. The provision of psychiatric and psychological interventions are generally limited to assessments associated with National Review Committee decision-making with little evidence of ongoing treatment or programming related to identified needs. The data collection and analysis requirements detailed in the policy are not being met, and the National Review Committee's responsibilities in terms of monitoring and overseeing Special Handling Unit operations are not being fulfilled.

It is not our expectations which need to be met but rather the expectations of the Correctional Service of Canada's policy. To date the Service, despite earlier commitments, has not objectively evaluated Special Handling Unit operations and it has been three years since the policy change.

I was advised at a recent meeting with the Commissioner that the Third Annual Special Handling Unit Report will be released shortly and it is again the Service's expectation that the report will be better. The Commissioner has as well advised that Special Handling Unit operations will be the subject of an internal audit during the course of the next year.

2. INMATE PAY

I initially raised the issue of inmate pay in my *1988/89 Annual Report* and recommended at that time that an across-the-board increase be implemented to offset the erosion of the offender's financial situation. I further noted that this erosion impacted not only on the offender's ability to purchase internally, but as well reduced the funds available on release.

I concluded last year's Annual Report by noting that the number of complaints in this area had increased, that the situation previously noted had grown progressively worse and called again for an immediate, meaningful adjustment to inmate pay levels.

Following a meeting in April of last year with the former Commissioner to review the issue of inmate pay I wrote Mr. Ingstrup stating:

As I am sure you are aware, for many offenders it is costing them more per day for tobacco than they are earning in a day through employment. We have been advised by both offenders and staff that the situation has significantly increased tension and illicit activity within institutions.

We are also advised that more offenders are in debt to other offenders, more offenders are seeking protection as a result of being in debt, and illicit activities such as brew making, drug trafficking and loansharking are on the rise.

It is a basic economic fact that if money is not available from legitimate sources, individuals are forced to deal with or become part of a considerably less legitimate black market economy. I fear that if this situation is not immediately addressed, there will be an increase in unrest within institutions which are already suffering from the tensions of overcrowding. Consequently, I recommend that immediate action be taken to ensure that offender pay scales reasonably reflect the cost of living within the institutions.

I again, for the fifth year running, recommend that immediate action on this matter be taken.

3. GRIEVANCE PROCESS

This office has long had concerns with the operation of the Correctional Service of Canada's internal grievance process. The effectiveness and credibility of any levelled redress mechanism is dependent upon a combined front end process which was capable

in a participative fashion of thoroughly and objectively reviewing the issue at question, and a final level within the process which has the courage to take definitive and timely decisions on those issues referred to its attention for resolution. As I have said before, in my opinion the current difficulties with the process are related less to its structure and procedures than to the commitment and acceptance of responsibility on the part of those mandated to make the process work.

With respect to the matter of management commitment and the acceptance of responsibility in making the process work, the former Commissioner in commenting on the Service's obligation to ensure that offenders were provided with an effective avenue of redress said in February of 1990, "the timeliness of our responses will be seen - quite correctly - as a real indicator of the importance we place on resolving offender complaints".

I recommended in my *1990/91 Annual Report* that the Service produce quarterly reports, regionally and nationally, on grievance decisions so as to ensure a degree of consistency in the Service's interpretation and application of its policies in response to the concerns raised by offenders.

I was advised in March of 1992 that the Service "did not support the development of separate reporting mechanisms for specific issues and that it intended to address the recommendation on a broader scale by introducing an automated reporting system which would permit identification and analysis of deficiencies which may emerge through the grievance system". The system was to be "on line by June 1, 1992" and provide the Correctional of Service Canada with "the capacity to detect inconsistencies in the interpretation of policies".

I was advised at a recent meeting with the Commissioner that the system is now "scheduled to be on line by the summer of 1993".

The grievance process, despite years of internal review and past commitments, displays, at the national level, little if any evidence of effective management of the system or management commitment to the system. Grievance responses continue to be delayed well beyond the prescribed time frames of the policy and the thoroughness and objectivity of the reviews undertaken in many instances is wanting. The automated reporting system has yet to come on line and as such, the process continues without the capacity to provide relevant information on its own operations or management with ongoing information capable of identifying inconsistencies concerning the interpretation and application of the Service's policies.

The *Corrections and Conditional Release Act* requires of the Service the establishment of a "procedure for fairly and expeditiously resolving offender grievances". The current procedure does not meet this requirement.

The process is anything but expeditious, with offender grievances taking up to six months to work their way through the process. The current process as well cannot be seen as directed towards fair resolution; it is rather an adversarial, win-lose exercise played out on a very uneven playing field with the offender having limited input at the higher levels of the procedure.

In conjunction with the primary function as defined by the Act, the inmate grievance procedure should be seen by the Service as an invaluable management tool in identifying specific areas of concern and potential avenues of resolution; it is not. The monthly institutional and regional reports on grievances which are to be submitted to National Headquarters as per Service policy, are not being submitted and there is no evidence of monitoring or analysis of the procedure at the national level.

In conclusion on this matter, I return to my comments of 1989, that improvement in the effectiveness and credibility of this process will only happen when the senior management of the Service accepts responsibility for the operation of the procedure.

As a first step, I recommend that the Service conduct an extensive national audit on the management of the current procedure with a view to not only ensuring that the time frames and reporting requirements are met, but to as well examine the thoroughness and objectivity of the current procedure and the level of credibility it currently holds with the population it is intended to serve.

4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO MENTAL HEALTH PROGRAMMING

This issue was initially raised in my *1988/89 Annual Report* and focused on the increasing inability of the Service to prepare the cases of offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. It was evident from our review at that time that a significant number of these delays were directly related to the Service being unable to provide the required mental health assessment and treatment programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.

I further noted in 1990 that the continuation of this situation impacted measurably on the viability of the system's decision-making process, the efficiency and effectiveness of its existing programs, and the ability of the Service to provide equitable and just treatment to the offender population.

I concluded last year's Annual Report by stating

... although the Correctional Service has acknowledged that there are problems in these areas and has undertaken a number of initiatives designed to address them, the problems continue to exist and the Service has fallen far short of its commitments. This issue would appear to be stalled and needs immediate attention.

The above-noted commitments specific to this issue are:

- a) The implementation of an Offender Management Information System by the Fall of 1992 to alleviate gaps in management's capacity to measure the availability and timely delivery of key offender programs. The current system is not capable of providing management with this information. I am advised the revised system should be on line by the Fall of 1993.

- b) The production of Quarterly Reports on the Use of Waivers/Postponements and Reasons to commence April 1992. The Quarterly Reports were to contain an analysis of the reasons for the delays in presenting cases for conditional release consideration so as to ensure that corrective management action could be taken in a timely fashion. The first Quarterly Report was issued in December of 1992 with no identification as to the reasons for the delays. The second and third Quarterly Reports were issued in January of 1993 and although they identified a broad categorization of reasons for the delays, there was no evidence of analysis or comment as to what, if any, management action was called for to assist in reducing the numbers.

The last Quarterly Report reviewed indicated that 1400 conditional release hearings were either waived or postponed for the period October through December, 1992.

- c) The development and implementation of a Tracking System to provide management with ongoing relevant information on the impact its sex offender treatment programming was having on conditional release decision-making and the results of the Service's efforts at ensuring that "sex offenders were provided the opportunity for assessment and treatment by the offender's parole eligibility dates".

There is no national tracking system capable of providing relevant information in this area. Sex offenders are seldom entering treatment programs in advance of their parole eligibility dates and in many instances, the offenders are fortunate to complete treatment prior to their statutory release dates. The Quarterly Report for October through December 1992 on Waivers/Postponements shows that close to 500 delays were identified as "needs to complete/continue a treatment or training program prior to the review or hearing".

The Service acknowledges that there is a significant problem in the area of timely case preparation and access to mental health programming. The current state of the Service's information base in this area does not allow for a clear determination of the scope or specific causes of the problems or what management action or direction is needed to reasonably address the problems.

I am advised that an improved offender information system is scheduled for implementation this summer. Until such time as the Service is capable of measuring the availability and timely delivery of key offender programs, their policy development and management decisions in this area will continue to be *ad hoc* and uncoordinated. I again recommend that this issue be given immediate attention.

5. OFFENDER RIGHTS AND PRIVILEGES

I initially raised this issue in July of 1989 and have noted in three previous reports that it is imperative that the relationship between rights, programs, activities and privileges be clarified and published by the Correctional Service for the benefit of both staff and offenders. The previous Commissioner indicated that the Service considered this issue

"a high priority" and advised that a handbook was scheduled to be published by the end of 1991. I was later advised that the publication would await the passing of the *Corrections and Conditional Release Act*.

The Office received a "consultation draft" on offender rights and privileges in March of 1993. I have recently been advised that publication is now scheduled for the Summer of 1993.

6. DOUBLE BUNKING

I have been commenting in my Annual Reports on the negative impact of double bunking on the individual offender and institutional operations since 1984. In that year, there were approximately 700 federal inmates double bunked and Canada's national newspaper ran a headline quoting the then Commissioner of Corrections stating: "Penitentiary Overcrowding Will End By Next July".

In my *1989/90 Annual Report* with approximately 1000 federal inmates double bunked, I restated my June 21, 1984 recommendation:

That the Correctional Service of Canada cease immediately their practice of double bunking in segregation and dissociation areas.

I as well restated my specific concern with respect to the impact of double bunking on non-general population offenders given their limited access to programming and employment opportunities and the limitations on their general movement within the institutions which results in extended periods of time being spent in the cell block area.

I was advised by the Commissioner in response to my comments that

... double bunking is not correctionally acceptable and that the Service would continue in its efforts to reduce double bunking by preparing offenders for conditional release in a timely fashion.

In my *1990/91 Annual Report*, with 1200 inmates now double bunked, 500 of which were housed in non-general population cells, I recommended that the Service monitor, on an ongoing basis at the regional and national level, both the number of offenders double bunked in non-general population cells and the length of time these offenders are double bunked.

The Correctional Service of Canada rejected this recommendation and said that the monitoring of double bunking would be conducted "through operational reviews and the internal audit process".

In my *1991/92 Annual Report* with the number of double bunked offenders now standing at 1700, I again recommended that effective, timely and practical methods of monitoring the double bunking situation be immediately implemented.

I was advised in April of 1992 by the Service that efforts were under way to develop an offender tracking system to identify inmates who are double bunked for any portion of their dissociation time. To date, this tracking system does not exist.

In response to our request for copies of the "operational reviews" and "internal audits" on double bunking we were advised in January of 1993 that "there has been no formal audit or operational review of this issue to date, each region has adopted a means of monitoring the use of double bunking and reporting to N.H.Q. A national roll-up is produced monthly".

In summary on this issue:

- there is no tracking system to identify inmates who are double bunked in non-general population cells;
- there has been no operational reviews or internal audits done on the double bunking situation;
- regional reporting of double bunking figures are inconsistent and at times inaccurate;
- the national roll-up and monthly reports reflect the inconsistencies and inaccuracies of the regional reporting process; and,
- the national double bunking monthly report is simply a compilation of numbers with no evidence of analysis or review.
- the number of inmates double bunked, since the Service's commitment in 1990 to reduce these numbers "by preparing offenders for conditional release in a timely fashion" has doubled.

There are currently in excess of 2000 federal inmates double bunked, in some instances three to a cell, which represent more than 20% of the maximum and medium security population. There is no tangible evidence that the Service has acted on my recommendation that "effective, timely and practical methods of monitoring this situation be implemented". This situation continues to demand the immediate attention of the Service, as we have seen the problem is obviously not going to go away by itself.

7. TEMPORARY ABSENCE PROGRAMMING

As indicated last year, the problems associated with this program were brought to the attention of the Correctional Service of Canada in June of 1989 and the details were reported in my *1990/91 Annual Report*. Basically, the Correctional Service, at that time, committed to undertake a complete analysis on an institution by institution basis on the decline in temporary absences. However, in May 1991 on the basis of statistics for 1990 showing an increase in temporary absences over the previous year, and without the benefit of the complete analysis promised, the Correctional Service decided that there was no longer a problem and considered the issue closed. In March of 1992 *The Report of the Panel Appointed to Review the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates* (Pepino) recommended:

That CSC undertake a complete analysis on an institution by institution basis to ascertain the rates of grants of ETAs and UTAs over the last five years, to

ascertain any statistical decline, and the reasons therefore. In addition, CSC should develop a comprehensive database to track variances in the rate of granting TAs and an appropriate framework for analysis on an institution by institution basis of information such as the population profile, when a TA occurs in the offender's sentence and whether a TA is completed successfully.

Shortly thereafter, in April of 1992, we were advised that the Correctional Service did not intend to spend further time examining past statistics on temporary absences, and that there were no plans to incorporate temporary absence data into the Service's Correctional Results Reports. A clear rejection of the Pepino recommendation.

I was further advised in April of 1992 that the "Correctional Service of Canada has directed the regions to monitor variations in temporary absence levels and to take remedial action as appropriate". As we continued to receive complaints in this area and it was evident from our review that temporary absence programming was continuing to decline, we asked to see the results of the regional monitoring and to be provided with a detailing of the remedial action taken. We were advised in December of 1992 that "regions do not view the monitoring of this program as a priority".

I am now advised that when the revised Offender Management System is put in place, some time this calendar year, the Service will have more detailed data on temporary absence programming at the institutional level. At that time, the Service intends to undertake a complete system-wide analysis of its temporary absence program.

In summary on this issue:

- a) the recommendation of *The Report of the Panel Appointed to Review the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates* (Pepino) of March 1992 concerning an institution-by-institution analysis has not been done;
- b) the regional monitoring of variations in temporary absence levels directed by the Service in early 1992 has not been done;
- c) the development of a comprehensive database to track variances in the rate of granting temporary absences (Pepino), has not been developed; and
- d) a complete system-wide analysis of the temporary absence program awaits the implementation of the revised Offender Management System.

I believe that the Service has been running a "smoke and mirrors" campaign around this issue for the past two years. In some institutions between 1987 and 1992 temporary absence programming has been cut in half and the disparity between regional grant rates in some cases is five to one. The Service at best can only speculate as to the reasons for these declines and this disparity.

The *Corrections and Conditional Release Act* has changed the rules of the game for temporary absence programming. Without a sound historical database and understanding of what variables influence its operation, the Service is not going to be in a position to

reasonably measure the impact of the changes introduced by the Act on temporary absences.

I am of the opinion that this is an important program which directly contributes to the successful reintegration of offenders back into society and effects measurably the Service's ability to prepare cases for conditional release consideration in a timely fashion. It is a program that far too long has been neglected.

8. TRANSFERS

As I have indicated previously, transfer decisions are potentially the most important decisions taken by The Correctional Service of Canada during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on an initial placement, a decision taken to involuntarily transfer to higher security or a decision taken on an offender-initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' immediate access to programming and privileges, but also their potential for future favourable conditional release consideration. There are very few offenders within the federal system who over the course of a year are not affected by a transfer decision. As such, it is not surprising that once again this year, transfer decisions and the processes leading to those decisions represent the single largest category of complaint received by this office.

The Service in 1989 conducted an internal audit of its involuntary transfer process. The audit team made two observations relevant to the earlier concerns expressed by this Office. First, there was a need for increased awareness on the part of both staff and offenders as to the appropriate avenue of redress on transfer decisions. Second, there was a requirement for a more effective quality control mechanisms at the regional and national levels to ensure that the transfer process complied with established procedures and time frames for decision-making.

I called in my *1990/91 Annual Report* for the Service to take action on the audit team's comments concerning the establishment of an effective quality control mechanism. I as well recommended in that report that the Service, through its offender grievance procedure, ensure:

- a) that the system is capable of objectively reviewing and issuing a decision on transfer appeals in a timely fashion;
- b) that during the course of its review of individual appeals that it focus not only on the decision taken, but as well, on the fairness of the process leading to that decision; and,
- c) that a quarterly report be issued summarizing the review of transfer appeals.

I was advised in March of 1992 that the Service did not support my recommendation and would rather address the issues associated with the transfer process "through the implementation of the Offender Management System in the Fall of 1992". I am now advised that "National Headquarters will be able to monitor inmate transfers directly once

Release 2 of the Offender Management System is in place, some time before the end of calendar 1993".

Again, as with the Grievance Process, Case Preparation, Double Bunking, and Temporary Absences, the Service has failed to take reasonable and timely action on a long-standing area of offender concern, in part, because it continues to await the development of an automated Offender Management System. Corrective action in these areas can no longer afford to await the constantly delayed development of this system. Management can no longer afford to use the shortcomings of this system as an excuse for not taking action.

9. MANAGEMENT OF OFFENDER PERSONAL EFFECTS

The Service undertook a review of its policy on offender personal effects in early 1990 with the intention of developing national guidelines on the management of offender personal property.

In January of 1991, as a result of a number of concerns we had raised in the area, the Office received a copy of the Service's draft policy and guidelines which had been forwarded to the field for consultation. We met with the Service's National Headquarters staff in April of 1991 to provide our further comment on their draft policy.

I stated in my *1990/91 Annual Report* that I was hopeful that this initiative would reasonably address some longstanding areas of concern such as:

- the areas of responsibility for lost or damaged personal effects in a double bunked situation;
- the replacement value cost in the settling of offender claims; and
- the inconsistencies in allowable personal effects which had resulted in offenders purchasing effects at one institution only to be advised at another institution that they are not allowed.

I concluded that Report by stating that "although there had been some delay concerning this issue, I was advised that a revised policy, inclusive of national guidelines, is expected to be approved by October of 1991".

I concluded last year's Annual Report on this issue by stating that "as of this reporting date (May 1992), there has yet to be a policy issued on the matter". Although as of this report date (March 31, 1993) there again has yet to be a policy issued on this matter. I was advised that a draft Commissioner's Directive is due in May 1993.

10. APPLICATION OF OFFENDER PAY POLICY FOR UNEMPLOYED INMATES

The Service in May of 1991 adjusted its pay policy in an attempt to ensure that offenders who were not able to work though no fault of their own were provided reasonable compensation. The policy re-emphasized the Warden's authority to adjust the pay levels

of those offenders who were unemployed as a result of accidents, long term illness or incapacity and those offenders unable to work because no work was available.

As I stated in last year's Annual Report, our review of complaints related to this area indicated that not only was the amended policy not being universally applied, in some instances, the institutions were not even aware of the policy change.

A further memorandum of clarification on this matter was issued from the Service's National Headquarters in December of 1992 and I am as well advised that a revised Commissioner's Directive is scheduled for promulgation in April of 1993. The delay on the part of the Service in ensuring that this policy was implemented, given the situation of the inmate pay issue commented on earlier is, I believe, unreasonable.

11. CRITERIA FOR HUMANITARIAN ESCORTED TEMPORARY ABSENCES

This issue, as I indicated last year, was initially raised with the Commissioner of Corrections in April of 1988 as a result of a number of complaints from offenders who had been denied escorted temporary absences to attend the funeral of a family member. Our investigation of these cases had clearly indicated that the cost of the temporary absence was a significant criterion, and in some cases the only criterion, considered in reaching the decision to deny the absence. We as well determined that the Service had in some instances requested money from the offenders and their families to assist in offsetting these costs.

I concluded in my *1988/89 Annual Report* that the practice was without reasonable justification as it not only established a situation within which a conflict of interest was certain to develop, it further created an inequity of access for offenders to this form of temporary absence programming based on geography and finances. The Service in January of 1990 revised its policy in this area removing cost as a factor in reaching such decisions and stated that:

escorted temporary absences for humanitarian reasons shall be granted... unless significant security or case management information exists that is unfavourable to such an absence.

I acknowledged this positive policy change in my *1990/91 Annual Report* and cautioned at that time given the time sensitivity of such decisions that there was a need for the Service to ensure that the policy was both understood and implemented at the institutional level. I stated in last year's Annual Report that there is really no appropriate corrective action when an error is made in this area - death and funerals are not re-schedulable - and that we were continuing to receive complaints from offenders whose absences had been denied for reasons inconsistent with the stated policy.

I have again this year received complaints from offenders where the decisions taken have been obviously inconsistent with the policy. I have reviewed this matter, and the specifics of these cases, with the current Commissioner and I recommend at this time that a clarification of this policy be issued to all Wardens by the Commissioner and that this

clarification be published in the Offender Rights and Privileges Handbook scheduled for distribution this Summer.

12. GENDER CHANGE POLICY

I raised this matter with the Commissioner of Corrections in April of 1991 as the Service's existing policy was, in my opinion, excessively restrictive in terms of the treatment options available for transsexual inmates. I recommended at that time that the "Service review its position on sexual gender change to ensure that its policy does not unduly restrict the options available in meeting the legitimate needs of all offenders including those serving long sentences".

The Service initiated a policy review in March of 1992 and although this review has been completed and a number of options have been presented to the Service's Executive Committee on this matter the policy, to date, has yet to be amended. I find this delay inexcusable.

13. HOSTAGE-TAKING - SASKATCHEWAN PENITENTIARY

This incident occurred on March 25, 1991 and resulted in the death of two offenders. I wrote the Commissioner of Corrections August 7, 1991, following our review of the Service's Board of Investigation Report on the incident, requesting further information on four areas detailed in their Investigation Report.

Those four areas, as I indicated last year were:

- a) the decision to use drugs as an item of negotiation;
- b) the availability of audio-visual surveillance devices;
- c) the policy of integrating protective custody offenders into the general population;
and,
- d) the availability of information related to a previous hostage-taking by one of the perpetrators.

I concluded last year's Annual Report stating that the Commissioner's response to these matters "was not convincing" and that further correspondence had been forwarded from this Office on April 28, 1992 indicating our dissatisfaction with the Service's earlier reply. The content of that April 28, 1992 correspondence is reproduced here:

This is further to our meeting of March 12, 1992 with specific reference to the Board of Investigation Report into the hostage-taking at Saskatchewan Penitentiary and our earlier communications on this matter.

Mr. Stewart requested in his 7 August 1991 correspondence, enclosed, comment on four general issues detailed within the Board of Investigation Report.

The first issue centered on the decision and the timing of the decision by management to use drugs as an item of negotiation and the effect of that decision, given the Board's conclusion, on the Service's long standing policy that 'drugs shall not be given to inmates as an item of negotiation'.

Hostage-taking within a penitentiary by its very nature poses a 'real threat of death or serious assault', as such we do not understand the qualification of the policy you put forth at page one of the Commissioner's November, 1991 correspondence.

The Commissioner further states that 'the question of the use of medication and the timing of the decision in this incident are ongoing and clarification with the Deputy Commissioners and Wardens will be issued'. When are you expecting this clarification to be issued?

It is recommended, that immediate clarification on this policy matter be issued inclusive of the role of the physician in prescribing drugs during hostage-takings.

The second issue dealt with the availability of audio-visual surveillance devices.

Mr. Stewart initially questioned, given the findings of the Board that 'better use could have been made of outside technical assistance', why there was no corresponding recommendation in the Report to ensure that such assistance was readily available in the future?

The Commissioner indicated that 'rarely is such equipment required on the scene' and consequently, the Board felt that management would draw their own conclusions and take corrective steps accordingly'. I fail to see the logic in this conclusion.

I would think that all institutions would be well advised to take the steps necessary to ensure that when it is required, outside technical assistance is readily available. A recommendation to this effect, to my mind, would have been more advisable than having individual management draw their own conclusions.

The third issue concerned the difficulties associated with the integration of protective custody offenders into the general population at Saskatchewan Penitentiary given the presence of an increasing number of hard core maximum security inmates.

The Board, although indicating that the integration efforts to date had been positive cautioned that this 'is not to say that there are not problems on the horizon'. The Board as well noted the expressed dissatisfaction of both staff and inmates with the growing number of what they termed 'lunatic fringe' arriving at the institution. Mr. Stewart asked, in light of the Board's observations why the Report contained no conclusive comment with respect to the Service's integration policy? The Commissioner, in his response, indicated

that the Board did not feel that their mandate included the conducting of an evaluation of the Service's policy in this area.

It was not suggested that the Board of Investigation conduct an evaluation of the Service's integration policy, although a review of the Board's Convening Order and Terms of Reference does not appear to prohibit such an action. It was rather suggested, given the observations and comments of the Board, that there was a need for a review of the policy so as to bring some conclusion to an issue which had obviously raised concern on the part of both staff and offenders.

The fourth issue related to the availability of information at the institution on McDonald's previous hostage-taking at Dorchester Penitentiary.

The institution requested from National Headquarters information on how the previous hostage-taking involving McDonald had been resolved. The Commissioner indicated in his correspondence that what the institution did not have was detailed information about how the administration/crisis managers had handled the incident, how McDonald behaved during the incident, the demands that had been made, or the outcome of the incident. He further states 'that such detailed information would only be available in the inquiries conducted following the incident'.

This information may very well only be available in the inquiries conducted following such incidents but this does not answer the question of why this information is not available to those who may need it.

We have reviewed the two packages of documentation faxed to this institution during the course of the hostage-taking in response to the administration's request for information on how the previous incident involving McDonald was resolved and have the following observations:

- (a) the first package contains no relevant information on the Dorchester hostage-taking of April 1979 other than the one sentence from a report authored in Edmonton in May of 1983 which reads: 'This inmate has a history of hostage-taking at Dorchester Institution where injuries were inflicted on the hostages (staff)';
- (b) the second package appears to be information related to an incident at Millhaven Institution in May of 1980 involving inmate H.D. MacDonald not G.J. McDonald.

It would appear that not only did National Headquarters fail to provide information relevant to the institution's request, it as well provided potentially damaging misinformation on one of the participants.

The Commissioner states in his correspondence that the information which the institution did have on McDonald confirmed his 'involvement in previous hostage-takings at both Dorchester (04/79) and Millhaven Institutions (04/80)'.

Would you please provide me with the specific detailings of the incident at Millhaven Institution in April of 1980? Would you as well please provide me with a copy of the Inquiry conducted into the incident at Dorchester in April of 1979?

It is recommended that immediate steps be taken to ensure that detailed information, inclusive of investigation reports, on past hostage-taking incidents is available, on site, to those crisis managers who may need that information.

The Board of Investigation Report into the incident is narrowly focused and inconclusive.

In conjunction with the above requests for specific information I invited any further comment the Service may have on the foregoing which will be incorporated into our final Report on this matter.

A response was received from the Correctional Service of Canada June 10, 1992 providing the following information on the issues raised:

- a) the use of drugs as an item of negotiation; although the Service continued to contradict the findings of its own Board of Inquiry on this matter they stated that "the Commissioner has decided to take specific measures to address this issue... he has approved the design and implementation of a Crisis Management Training Program... one of the thrusts of this program is to provide clarification of our no deals policy".
- b) the availability of audio-visual surveillance devices; the "Crisis Management Training Program is being designed to deal specifically with issues similar to those raised during this incident and includes an extensive section on the availability and use of these and similar surveillance devices".
- c) the policy of integrating protective custody offenders into the general population; while attempting to down play the significance of this issue the Service did state that "the Commissioner was also troubled by the concerns raised in this report and he has recently decided to launch a national review of the integration of Protective Custody inmates and the impact of policies governing this process. The findings of this review, which should be completed by January, 1993, will undoubtedly provide us with more accurate information concerning the strengths and weaknesses of our current policies, and allow us to improve our management of this process".
- d) the availability of information related to a previous hostage-taking by one of the perpetrators; the Service continued, despite the evidence of their own Board of Inquiry, to insist that relevant information was provided in a timely fashion. Their further comments rather than clarifying the specifics of the situation raised further questions on both the relevancy of the information provided and its timeliness.

I followed-up with the Correctional Service on the commitments they had made and the further issues raised in their June, 1992 correspondence. I was advised that the Crisis Management Training Package which was to address the issues associated with "use of drugs as an item of negotiation" and "the availability of audio visual surveillance devices" had not been finalized. The national review, launched by the Commissioner, on the impact of the Service's policies governing the "integration of Protective Custody inmates", had been abandoned in favour of a "fundamental review of violence among inmates". This "fundamental review" is very narrowly focused, centering on three institutions only one of which has attempted to integrate protective custody offenders. The results of the review, which had very limited distribution within the Correctional Service, make only passing comment on the concerns associated with integration. The review itself, in my opinion, does not fulfil the undertaking given by the Service in June of 1992 to conduct a national review or provide the Service "with more accurate information concerning the strengths and weaknesses of their current policies and allow for improved management of the process". With respect to the issue of "availability of information on past hostage-takings" the Service acknowledged that the "bottom line was that information concerning one of the hostage-taker's involvement in a previous incident was not readily available to those authorities who needed it most". In response to this matter, the Service has "ordered a comprehensive review of the role of the Preventive Security function". I continue to await the results of that review and a clear indication from the Service as to how they will assure that relevant information is available in a timely fashion to those who need it.

The bottom line, two years after the incident, is that there is no tangible evidence that the Service has taken any meaningful corrective action on any of the issues raised.

During the course of this reporting year, through our contact with the surviving hostage-taker, two further issues have been raised. One centres on the subject's claim that he was physically assaulted by Service staff immediately following the incident and the second relates to the potential conflict of interest that existed when the chief negotiator during the hostage-taking incident subsequently became defence counsel for the hostage-taker. These matters have been discussed with senior officials from the Correctional Service of Canada and I am currently awaiting the results of their review.

14. CORRECTIONAL SERVICE POLICY ON COMPLAINT LITIGATION

I briefly commented in last year's Annual Report on the matter of not receiving responses from the Correctional Service of Canada on issues that were currently under litigation. I received correspondence in January of 1993 stating in part that "CSC is prepared to cooperate fully with the Correctional Investigator's officials at any stage of an investigation". As such, I am pleased to advise that this matter has been resolved.

15. MENTAL INCOMPETENCE

I indicated in last year's Annual Report that the issue of representation available to offenders who lack legal capacity pursuant to various provincial statutes governing trusteeship or guardianship was raised with the Service in August of 1991. We then

wrote to the Commissioner's office in October of 1991 specifically requesting information on:

- a) the measures taken to adjudge an offenders capacity to manage his own affairs when it becomes apparent to staff that a problem may exist;
- b) the offender activities to which such a determination would apply, e.g., personal finances, release planning, etc.;
- c) the steps taken by the Service to provide for personal representation, under provincial law or otherwise, when the Service determines that incapacity may exist; and,
- d) the procedures undertaken when persons outside the Service inform staff that they suspect an offender could suffer from a mental incapacity.

These matters were subsequently further discussed with Correctional Service officials at meetings in January through March of 1992 at which time the Service undertook to conduct a review of the concerns related to these matters.

I am now advised, as of March 1993 that "discussions with the Correctional Investigator's office will be undertaken to better understand the nature of the Correctional Investigator's concerns related to this issue, its magnitude, and what procedures CSC could adopt to strengthen the current process, aside from usual good case management practices". I look forward to the initiation of these discussions.

16. POLICY ON DISCIPLINARY DISSOCIATION

I initially raised the issue of the disparity across the Service concerning the conditions of dissociation in terms of the rights and privileges afforded dissociated inmates in late 1989. As I indicated in last year's Report, I was advised at that time that a Study Group was in the process of reviewing the Service's policies in relation to their Mission Statement and assured that this process would "review the purpose of dissociation and the question of the rights and privileges to be afforded dissociated inmates".

The Final Report - Review of Policies Against the CSC Mission was issued in October of 1990. This document recommended that the policy on disciplinary dissociation needed to be amended in order "to clarify what is meant by rights as opposed to privileges for inmates housed in Disciplinary Dissociation and that the policy should clearly reflect whether the intent of Disciplinary Dissociation is to impose a more punitive regime than that of administrative dissociation". The Service between October of 1990 and February of 1992 took no action on this recommendation.

The Service in November of 1991 had amended their policy on Administrative Dissociation in terms of the "conditions of confinement" to read:

Inmates in administrative dissociation shall be accorded the same rights, privileges and conditions of confinement as those inmates in the general

population except for those that:

- a) can only be enjoyed in association with other inmates; or,
- b) cannot reasonably be given, owing to limitations specific to the administrative dissociation area, or security requirements.

As the Service had taken no action on the issue of Disciplinary Dissociation I recommended in April of 1992 that the conditions of confinement afforded be consistent with those detailed in their policy on Administrative Dissociation.

The Regulations to the *Corrections and Conditional Release Act*, assented to 18th June, 1992, at section 40(3) reads:

An inmate who is serving a period of segregation as a sanction for a disciplinary offence shall be accorded the same conditions of confinement as would be accorded to an inmate in administrative segregation.

The Service finally amended its policy to reflect this requirement in November of 1992, which is quite a delay from October 1990.

17. OFFENDER PAY - PRISON FOR WOMEN

I detailed in last year's Annual Report a complaint received from an offender housed at the Prison for Women concerning an issue of pay disparity. During the course of our investigation of this complaint it became evident that the offender's position on this matter was accepted by most within the Service as reasonable, with the question being not whether but how to compensate her.

I reviewed this matter with the former Commissioner of Corrections who initially indicated that he was hopeful that a favourable resolution could be reached by March of 1992. I was subsequently advised by the Service that the issue was more complex than they had first thought and more time was required.

The offender initiated this matter through correspondence with the Correctional Service of Canada in September of 1990. I concluded last year's Annual Report stating that "it is truly amazing the amount of time that has been spent on this complaint by so many people and the system's inability to resolve it compounding the frustration of the complainant over the course of almost two years. We will of course continue to monitor this ongoing saga."

The saga continues; no resolution has yet been reached, but I am hopeful that the new Commissioner will find a way to break the log jam.

18. OFFICER IDENTIFICATION

The matter of officer identification was a key issue throughout the course of the Archambault Inquiry conducted by this Office in 1984 and a matter that has never been completely settled. I noted in my *1988/89 Annual Report* concern that "many staff members were neglecting or refusing to wear their identification badges while on duty."

I wrote the Commissioner in April of 1989 putting forth the position that in this day and age it is totally unacceptable for a public servant, especially a public servant designated as a peace officer, not to be identifiable to the public they serve. I was subsequently advised that the Service had reviewed the issue and had taken a decision that where name tags were not being worn they would be introduced upon the issuing of the new Correctional Service of Canada uniforms scheduled for introduction between June and October of 1992. I stated in my *1990/91 Annual Report* that I could "not accept as reasonable a further eighteen-month delay in implementing a basic policy decision on an issue initially raised in early 1989."

I am now advised that the new uniforms are expected to be issued by July 1, 1993 and that "Executive Committee members confirmed that, as uniforms are issued, all employees (uniformed and non-uniformed) in institutions will be required to wear name tags." The unreasonable eighteen-month delay, previously noted, is now a thirty-month delay on an issue raised in early 1989.

19. DISCIPLINARY COURT DECISION

We were contacted during the course of this reporting year by an offender concerning a minor disciplinary court decision and fine. The subject was charged with "wilfully or negligently damaging the property of Her Majesty or the property of another person". The charge stemmed from an incident where the subject after having been provided with a copy of his psychological report to read and sign, wrote on the report his objections to what he felt were inaccuracies and untruths. He was convicted in minor disciplinary court and fined twenty-five dollars. In contacting this office he claimed he had attempted at his hearing to provide an explanation for his action but the chairperson had refused to hear him out.

As part of our investigation of this matter we requested a copy of the minor disciplinary court hearing record. We were advised that the institution did not maintain records of such hearings. I raise this point here because the Service in January of 1990 following a recommendation from this Office in 1988 issued an interim instruction stating that basic information concerning minor court proceedings be recorded via electronic or any other means and retained for a period of two years. The Service officially amended its policy by issuing a revised Commissioner's Directive in August of 1990. The offence at question took place in the fall of 1991.

Relevant to this matter I concluded my *1990/91 Annual Report* by stating:

I reported last year that it was quite evident during the time period between the issuing of the interim instruction and the Directive that the communication of

the policy change to the institutional level was considerably less than universal. During the course of this reporting year, our review of complaints relating to minor disciplinary decisions has indicated that although the policy appears to be known at the institutional level, there exists a wide variance on the quality and content of the records maintained. This inconsistency obviously has an effect on the review of offender complaints on minor court decisions, whether undertaken by the Service's grievance process or this Office and as such, I suggest that the Regional Operational Review process include an analysis of minor court records as an element of its review.

To the best of my knowledge no Regional Operational Reviews have been undertaken in this area.

With respect to the specific complaint at issue, our review raised serious questions as to the legitimacy of the charge and conviction as well as the appropriateness of the fine levied.

The Service has a responsibility "to ensure that offenders are provided with all relevant information in a timely and meaningful manner" which affects the management of their case. This is why the report in question was being shared with the offender. The Service as well has a responsibility to ensure that information contained in its reports is accurate and complete and to provide an avenue through which offender requests for corrections can be made. There is no evidence available to suggest that the subject was advised either prior to his writing on the report or after he started writing on the report as to the proper avenue through which to request corrections.

The fine of twenty-five dollars, was to my mind excessive, representing in excess of one week's wages, and was further inconsistent with the Service's stated purpose of the disciplinary process which is to "be first and foremost corrective" in nature.

This matter was reviewed with both the Warden and the Regional Deputy Commissioner in an attempt to find a resolution. Both officials maintained support for the initial conviction and fine. We wrote National Headquarters on May of 1992 detailing our areas of concern, indicating the matter had been thoroughly reviewed with both the Warden and Regional Deputy Commissioner and requested a further review. We received correspondence from the Assistant Commissioner, Executive Services in June of 1992 advising that he had reviewed our previous correspondence with the Warden and Regional Deputy Commissioner and he supported their position. He further suggested that if we had any further questions regarding the matter we should raise them directly with the Warden and Deputy Commissioner.

I wrote the Commissioner, following our further review of the matter, indicating that in my opinion the charge was unjustified, the conviction unwarranted and the penalty excessive. I further noted the fact that the institution, contrary to the Service's policy and my earlier comments and recommendation, did not have a record of the disciplinary hearing in question.

The Commissioner's response failed to pass reasonable comment or show evidence of a thorough review on any of the issues raised. Following further discussions on this matter with the Commissioner's office we were advised by the Assistant Commissioner, Executive Services, in March of this year that: "I have reviewed the case with everyone concerned. There is no question the fine is heavy. However, the Warden carefully considered the case before making his decision. I support his decision and will not recommend re-opening the case."

Setting aside the issues surrounding the legitimacy of the charge and conviction which have yet to be addressed by the Service, the decision at question was not taken by the Warden, it was taken by a Unit Manager, and careful consideration could hardly have been given by the Warden after the fact because the Service failed to maintain a record of the disciplinary hearing. With respect to having "reviewed the case with everyone concerned" to the best of my knowledge, the inmate was never consulted during the referenced review.

In my opinion the Correctional Service of Canada has failed to objectively and reasonably address the issues raised by this case; specifically the legitimacy of the charge itself, the severity of the penalty imposed and the non-maintenance of minor court records contrary to their existing policy. My recommendation that the conviction be quashed and the subject reimbursed his twenty-five dollars has been rejected.

20. USE OF FORCE - INVESTIGATIONS AND FOLLOW-UP

The Service's policy in this area as detailed in the Commissioner's Directive defines use of force as:

the physical constraint of inmates by means of physical handling, restraint equipment, chemical agents, authorized spray irritants, batons, water hoses, patrol dogs and firearms.

This same Directives states that:

following an incident where force has been used, an investigation shall normally be ordered by the institutional head or other designated authority.

We noted during the course of reviewing complaints related to the use of force that the Service was not consistently conducting investigations as called for by their policy. We as well noted, that even in those instances where investigations were undertaken, there was seldom evidence that the investigating officer had contacted the inmates affected by the use of force or that the recommendations emanating from the investigations had been reviewed and actioned by senior management.

The Service has a responsibility to ensure that use of force incidents are thoroughly and objectively investigated and that corrective action where necessary is implemented in a timely fashion. This matter has been reviewed with senior correctional officials at both the regional and national level and I am advised that amendments to the Service's Security Manual are being proposed. I recommend that amendments ensuring that all use

of force incidents are investigated and that those investigations include input from the inmates affected would be best placed within the Commissioner's Directive. I further recommend that the Directive clearly detail senior management's responsibilities in ensuring that investigative reports are thorough and objective and that corrective follow-up action including coordination and analysis at the regional and national level is undertaken in a timely fashion.

21. INMATE INJURIES

The *Corrections and Conditional Release Act* requires that the Service take all reasonable steps to ensure that the "living and working conditions of inmates are healthful and safe." During the course of our investigations into concerns related to inmate injuries it became evident that across the Service, the reporting and investigation of inmate injuries was inconsistent and uncoordinated.

The *Report of Inmate Injury* form, which we were initially advised "was completed in all cases of injury", was found to be used infrequently in cases of injury other than those related to employment activities. Further, there was little evidence of review and coordination of these reports, when they were completed, at either the institutional or regional levels. Our concerns in this area were reviewed with the Service's National Headquarters' staff in May of 1992.

I have recently been advised that the Service has initiated a number of activities to address this matter including a proposal to develop a "separate Commissioner's Directive on the recording and reporting of offender injuries to provide a clear national framework and expectations on actions to be taken when an inmate incurs an injury, whatever the circumstances might be that led to that injury."

I recommend that the Service give this issue priority and I support the development of a separate Directive on Inmate Injuries to ensure that the inconsistencies and lack of coordination of the past are avoided.

On a related matter, the *Corrections and Conditional Release Act* at section 19(1) requires that:

Where an inmate dies or suffers serious bodily injury, the Service shall, whether or not there is an investigation under section 20, forthwith investigate the matter and report thereon to the Commissioner or to a person designated by the Commissioner.

Section 19(2) further requires that:

The Service shall give the Correctional Investigator, as defined in Part III, a copy of its report referred to in subsection (1).

The Service, despite numerous requests, has yet to provide a working definition of what constitutes "serious bodily injury." The Act came into force November 1, 1992 and to date I have not received any investigative reports from the Commissioner related to

inmates who have suffered "serious bodily injury." In fact to date I have not received any reports as required by section 19 of the Act.

I therefore recommend that the Service take immediate action to ensure that all investigative reports, inclusive of the Commissioner's comments, called for by Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act*, are forwarded to my attention in a timely fashion.

22. VISITS TO DISSOCIATION AND DELEGATION

The Service in November of 1991 amended the Commissioner's Directive on Dissociation to require the Warden or the Deputy Warden or a person acting in those respective positions to visit the Dissociation area daily and to visit any dissociated inmate upon request by the inmate. During the course of our institutional visits and review of complaints related to Dissociation it was noted that at a number of institutions these visits were not taking place. Following our review of this matter at the institutional and regional levels and having received no consistent assurance of adherence to the policy I wrote the Commissioner of Corrections on August 17, 1992 stating in part "our review of institutional dissociation practices has clearly shown that Wardens or Deputy Wardens are not visiting the area on a daily basis." I requested the Commissioner's comments on the matter and recommended that clarification of this policy requirement be issued.

On November 1, 1992 the *Corrections and Conditional Release Act* became law. The Act at section 36(2) reads:

The institutional head shall visit the administrative segregation area at least once every day and meet with individual inmates on request.

This performance of duty assigned to the "institutional head" can be delegated to a staff member who is designated by name or position in institutional Standing Orders or Commissioner's Directives. The delegation instrument must be readily accessible to the inmate population.

The Correctional Service of Canada issued revised Commissioner's Directives dated November 1, 1992, coincidental with the coming into force of the Act. With respect to the matter of staff visits to Dissociation areas this Directive maintained the previous requirement of daily visits by the Warden or Deputy Warden. There was no provision for further delegation of this duty.

On December 10, 1992, I finally received a response from the Acting Commissioner to my August 17 correspondence which indicated that he was personally opposed to the policy in question and intended to raise the issue at the Services' Executive Committee meeting in January of 1993 with a proposal to delegate the performance of this function to a lower level. The Acting Commissioner concluded by stating: "Given this approach, I am not prepared to instruct Wardens at this time to strictly adhere to our previous decision."

This response was totally unacceptable, and the matter was further reviewed with the Acting Commissioner. I subsequently received correspondence dated February 11, 1993 stating:

By Executive Committee decision we have delegated the authority in that Deputy Wardens, Assistant Wardens or Unit Managers will make daily visits. The relevant Commissioner's Directive is being amended to be completed within the next month.

Let me be clear, however, on where we stand today. We took the decision at the January executive Committee. The decision is to take effect immediately and Regional Deputy Commissioners were to inform their Wardens.

The Service's practice in terms of staff visits to Dissociation Areas has been in violation of its nationally stated policy since November of 1991. I notified the Commissioner of the existence of this violation in August of 1992 and the Service took no reasonable corrective action. The Service has been in violation of Section 36(2) of the *Corrections and Conditional Release Act* since November 1, 1992. The "Executive Committee decision" of January 1993 does not constitute a delegation as per section 6 of the Regulations to the Act. The Commissioner's Directive referenced in the Acting Commissioner's correspondence of February 11, 1993 has not been amended. In summary, the Service has knowingly been in violation of its own policy since November of 1991 and the *Corrections and Conditional Release Act* since November 1, 1992, and to date has taken no corrective action.

With respect to the level of delegation, I am of the opinion that to move below the level of Deputy Warden is to negate the intent of Section 36 of the Act, which is to provide offenders with reasonable access to a senior official, who is not part of the regular routine and management of the area, to ensure that timely and effective action can be taken on concerns raised by segregated offenders. As such I recommend that the existing policy be maintained and implemented.

CONCLUSION

The last year has brought a number of changes to the field of federal corrections, the most significant being the proclamation of the *Corrections and Conditional Release Act* in November of 1992. This legislation has clarified procedural and administrative fairness requirements in many of the areas presented above and has tied these requirements to a detailed statement of "Principles" designed to guide the Service's actions.

The legislation, as I indicated in the Introduction to this Report, has as well clarified the mandate and function of this Office and established an increased onus on us to advise the Minister of offender-related problems which are not addressed by the Correctional Service in a timely and reasonable fashion. The effective meeting of our mandate to a great extent is dependent upon the willingness of the Service, at all levels, to undertake a thorough, timely and objective review of matters referred by this Office.

While the level of cooperation at the institutional and regional level, for the most part, has been encouraging the responses at the national level are often excessively delayed, defensive and non-committal. I am hopeful that as the appreciation and understanding of the legislation increases all parties involved in the correctional process will accept their responsibility in ensuring that offender concerns are addressed in a thorough, timely and objective fashion.

Third Session, Thirty-fourth Parliament
40-41 Elizabeth II, 1991-92

STATUTES OF CANADA 1992

CHAPTER 20

An Act respecting corrections and the conditional release and detention of
offenders and to establish the office of the Correctional Investigator

BILL C-36

ASSENTED TO 18th JUNE, 1992

PART III
CORRECTIONAL INVESTIGATOR

Interpretation

Definitions

157. In this Part,

"Commissioner"

"Commissioner" has the same meaning as in Part I;

"Correctional Investigator"

"Correctional Investigator" means the Correctional Investigator of Canada appointed pursuant to section 158;

"Minister"

"Minister" has the same meaning as in Part I;

"offender"

"offender" has the same meaning as in Part II;

"parole"

"parole" has the same meaning as in Part II;

"penitentiary"

"penitentiary" has the same meaning as in Part I;

"provincial parole board"

"provincial parole board" has the same meaning as in Part II.

CORRECTIONAL INVESTIGATOR

Appointment

158. The Governor in Council may appoint a person to be known as the Correctional Investigator of Canada.

Eligibility

159. A person is eligible to be appointed as Correctional Investigator or to continue in that office only if the person is a Canadian citizen ordinarily resident in Canada or a permanent resident as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Act* who is ordinarily resident in Canada.

Tenure of office and removal

160. (1) The Correctional Investigator holds office during good behaviour for a term not exceeding five years, but may be suspended or removed for cause at any time by the Governor in Council.

Further terms

(2) The Correctional Investigator, on the expiration of a first or any subsequent term of office, is eligible to be re-appointed for a further term.

Absence, incapacity or
vacancy

161. In the event of the absence or incapacity of the Correctional Investigator, or if the office of Correctional Investigator is vacant, the Governor in Council may appoint another qualified person to hold office instead of the Correctional Investigator during the absence, incapacity or vacancy, and that person shall, while holding that office, have the same functions as and all of the powers and duties of the Correctional Investigator under this Part and be paid such salary or other remuneration and expenses as may be fixed by the Governor in Council.

Devotion to duties

162. The Correctional Investigator shall engage exclusively in the function and duties of the office of the Correctional Investigator and shall not hold any other office under Her Majesty in right of Canada or a province for reward or engage in any other employment for reward.

Salary and expenses

163. (1) The Correctional Investigator shall be paid such salary as may be fixed by the Governor in Council and is entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred in the performance of duties under this Part.

Pension Benefits

(2) The provisions of the *Public Service Superannuation Act*, other than those relating to tenure of office, apply to the Correctional Investigator, except that a person appointed as Correctional Investigator from outside the Public Service, as defined in subsection 3(1) of the *Public Service Superannuation Act*, may, by notice in writing given to the President of the Treasury Board not more than sixty days after the date of appointment, elect to participate in the pension plan provided for in the *Diplomatic Service (Special) Superannuation Act*, in which case the provisions of that Act, other than those relating to tenure of office, apply to the Correctional Investigator from the date of appointment and the provisions of the *Public Service Superannuation Act* do not apply.

Other Benefits

(3) The Correctional Investigator is deemed to be employed in the public service of Canada for the purposes of the *Government Employees Compensation Act* and any regulations made under section 9 of the *Aeronautics Act*.

MANAGEMENT

Management

164. The Correctional Investigator has the control and management of all matters connected with the office of the Correctional Investigator.

STAFF

Staff of the Correctional Investigator

165.(1) Such officers and employees as are necessary to enable the Correctional Investigator to perform the function and duties of the Correctional Investigator under this Part shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

Technical assistance

(2) The Correctional Investigator may engage on a temporary basis the services of persons having technical or specialized knowledge of any matter relating to the work of the Correctional Investigator to advise and assist the Correctional Investigator in the performance of the function and duties of the Correctional Investigator under this Part and, with the approval of the Treasury Board, may fix and pay the remuneration and expenses of those persons.

OATH OF OFFICE

Oath of Office

166. The Correctional Investigator and every person appointed pursuant to section 161 or subsection 165(1) shall, before commencing the duties of office, take the following oath of office:

"I, (name), swear that I will faithfully and impartially to the best of my abilities perform the duties required of me as (Correctional Investigator, Acting Correctional Investigator or officer or employee of the Correctional Investigator). So help me God."

FUNCTION

Function

167.(1) It is the function of the Correctional Investigator to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner that affect offenders either individually or as a group.

Restrictions

(2) In performing the function referred to in subsection (1), the Correctional Investigator may not investigate

(a) any decision, recommendation, act or omission of

- (i) the National Parole Board in the exercise of its exclusive jurisdiction under this Act, or
- (ii) any provincial parole board in the exercise of its exclusive jurisdiction

(b) any problem of an offender related to the offender's confinement in a provincial correctional facility, whether or not the confinement is pursuant to an agreement between the federal government and the government of the province in which the provincial correctional facility is located; and

(c) any decision, recommendation, act or omission of an official of a province supervising, pursuant to an agreement between the federal government and the government of the province, an offender on temporary absence, parole, statutory release subject to supervision or mandatory supervision where the matter has been, is being or is going to be investigated by an ombudsman of that province.

Exception

(3) Notwithstanding paragraph (2)(b), the Correctional Investigator may, in any province that has not appointed a provincial parole board, investigate the problems of offenders confined in provincial correctional facilities in that province related to the preparation of cases of parole by any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner.

Application to Federal Court

168. Where any question arises as to whether the Correctional Investigator has jurisdiction to investigate any particular problem, the Correctional Investigator may apply to the Federal Court for a declaratory order determining the question.

INFORMATION PROGRAM

Information Program

169. The Correctional Investigator shall maintain a program of communicating information to offenders concerning

- (a) the function of the Correctional Investigator;
- (b) the circumstances under which an investigation may be commenced by the Correctional Investigator; and
- (c) The independence of the Correctional Investigator.

INVESTIGATIONS

Commencement

170.(1) The Correctional Investigator may commence an investigation

- (a) on the receipt of a complaint by or on behalf of an offender;
- (b) at the request of the Minister; or
- (c) on the initiative of the Correctional Investigator.

Discretion

(2) the Correctional Investigator has full discretion as to

- (a) whether an investigation should be conducted in relation to any particular complaint or request;
- (b) how every investigation is to be carried out; and
- (c) whether any investigation should be terminated before its completion.

Right to hold hearing

171.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may hold any hearing and make such inquiries as the Correctional Investigator considers appropriate, but no person is entitled as of right to be heard by the Correctional Investigator.

Hearings to be in camera

(2) Every hearing held by the Correctional Investigator shall be *in camera* unless the Correctional Investigator decides otherwise.

Right to require information and documents

172.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may require any person (a) to furnish any information that, in the opinion of the Correctional Investigator, the person may be able to furnish in relation to the matter being investigated; and (b) subject to subsection (2), to produce, for examination by the Correctional Investigator, any document, paper or thing that in the opinion of the Correctional Investigator relates to the matter being investigated and that may be in the possession or under the control of that person.

Return of document, etc.

(2) The Correctional Investigator shall return any document, paper or thing produced pursuant to paragraph (1)(b) to the person who produced it within ten days after a request therefor is made to the Correctional Investigator, but nothing in this subsection precludes the Correctional Investigator from again requiring its production in accordance with paragraph (1)(b).

Right to make copies

(3) The Correctional Investigator may make copies of any document, paper or thing produced pursuant to paragraph (1)(b).

Right to examine under oath

173.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may summon and examine on oath (a) where the investigation is in relation to a complaint, the complainant, and (b) any person who, in the opinion of the Correctional Investigator, is able to furnish any information relating to the matter being investigated, and for that purpose may administer an oath.

Representation by counsel

(2) Where a person is summoned pursuant to subsection (1), that person may be represented by counsel during the examination in respect of which the person is summoned.

Right to enter

174. For the purposes of this Part, the Correctional Investigator may, on satisfying any applicable security requirements, at any time enter any premises occupied by or under the control and management of the Commissioner and inspect the premises and carry out therein any investigation or inspection.

FINDINGS, REPORTS AND RECOMMENDATIONS

Decision not to investigate

175. Where the Correctional Investigator decides not to conduct an investigation in relation to a complaint or a request from the Minister or decides to terminate such an investigation before its completion, the Correctional Investigator shall inform the complainant or the Minister, as the case may be, of that decision and, if the Correctional Investigator considers it appropriate, the reasons therefor, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Complaint not substantiated

176. Where, after conducting an investigation in relation to a complaint, the Correctional Investigator concludes that the complaint has not been substantiated, the Correctional Investigator shall inform the complainant of that conclusion and, where the Correctional Investigator considers it appropriate, the reasons therefor, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Informing of problem

177. Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator determines that a problem referred to in section 167 exists in relation to one or more offenders, the Correctional Investigator shall inform

- (a) the Commissioner, or
- (b) where the problem arises out of the exercise of

a power delegated by the Chairperson of the National Parole Board to a person under the control and management of the Commissioner, the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board of the problem and the particulars thereof.

Opinion re decision,
recommendation, etc.

178.(1) Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator is of the opinion that the decision, recommendation, act or omission to which a problem referred to in section 167 relates

(a) appears to have been contrary to law or to an established policy,

(b) was unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or was in accordance with a rule of law or a provision of any Act or a practice or policy that is or may be unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or
(c) was based wholly or partly on a mistake of law or fact,

the Correctional Investigator shall indicate that opinion, and the reasons therefor, when informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of the problem.

Opinion re exercise of
discretionary power

(2) Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator is of the opinion that in the making of the decision or recommendation, or in the act or omission, to which a problem referred to in section 167 relates to a discretionary power has been exercised

(a) for an improper purpose,

(b) on irrelevant grounds,

(c) on the taking into account of irrelevant considerations, or

(d) without reasons having been given,
the Correctional Investigator shall indicate that opinion, and the reasons therefor, when informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of the problem.

Recommendations

179.(1) When informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of a problem, the Correctional Investigator may make any recommendation that the Correctional Investigator considers appropriate.

Recommendations in relation to decision, recommendation, etc.

(2) In making recommendations in relation to a decision, recommendation, act or omission referred to in subsection 167(1), the Correctional Investigator may, without restricting the generality of subsection (1), recommend that

- (a) reasons be given to explain why the decision or recommendation was made or the act or omission occurred;
- (b) the decision, recommendation, act or omission be referred to the appropriate authority for further consideration;
- (c) the decision or recommendation be cancelled or varied;
- (d) the act or omission be rectified; or
- (e) the law, practice or policy on which the decision, recommendation, act or omission was based be altered or reconsidered.

Recommendations not binding

(3) Neither the Commissioner nor the Chairperson of the National Parole Board is bound to act on any finding or recommendation made under this section.

Notice and report to Minister

180. If, within a reasonable time after informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of a problem, no action is taken that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate, the Correctional Investigator shall inform the Minister of that fact and provide the Minister with whatever information was originally provided to the Commissioner, or the Commissioner and the Chairman of the National Parole Board, as the case may be.

Complainant to be informed
of result of investigation

181. Where an investigation is in relation to a complaint, the Correctional Investigator shall, in such manner and at such time as the Correctional Investigator considers appropriate, inform the complainant of the results of the investigation, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

CONFIDENTIALITY

Confidentiality

182. Subject to this Part, the Correctional Investigator and every person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator shall not disclose any information that comes to their knowledge in the exercise of their powers or the performance of their functions and duties under this Part.

Disclosure authorized

183.(1) Subject to subsection (2), the Correctional Investigator may disclose or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator to disclose information

(a) that, in the opinion of the Correctional Investigator, is necessary to

(i) carry out an investigation, or

(ii) establish the grounds for findings and recommendations made under this Part; or

(b) in the course of a prosecution for an offence under this Part or a prosecution for an offence under section 131 (perjury) of the *Criminal Code* in respect of a statement made under this Part.

Exceptions

(2) The Correctional Investigator and every person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator shall take every reasonable precaution to avoid the disclosure of, and shall not disclose, any information the disclosure of which could reasonably be expected

(a) to disclose information obtained or prepared in the course of lawful investigations pertaining to

- (i) the detection, prevention or suppression of crime,
- (ii) the enforcement of any law of Canada or a province, where the investigation is ongoing, or
- (iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*,
if the information came into existence less than twenty years before the anticipated disclosure;
- (b) to be injurious to the conduct of any lawful investigation;
- (c) in respect of any individual under sentence for an offence against any Act of Parliament, to
 - (i) lead to a serious disruption of that individual's institutional or conditional release program, or
 - (ii) result in physical or other harm to that individual or any other person;
- (d) to disclose advice or recommendations developed by or for a government institution within the meaning of the *Access to Information Act* or a minister of the Crown; or
- (e) to disclose confidences of the Queen's Privy Council for Canada referred to in section 196.

Definition of "investigation"

- (3) For the purposes of paragraph (2)(b), "investigation" means an investigation that
- (a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament or of a province; or
 - (b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament or of a province

Letter to be unopened

184. Notwithstanding any provision in any Act or regulation, where
- (a) a letter written by an offender is addressed to the Correctional Investigator, or
 - (b) a letter written by the Correctional Investigator is addressed to an offender, the letter shall immediately be forwarded unopened to the Correctional Investigator or to the offender, as the case may be, by the person in charge of the institution at which the offender is incarcerated.

DELEGATION

Delegation by Correctional Investigator

185.(1) The Correctional Investigator may authorize any person to exercise or perform, subject to such restrictions or limitations as the Correctional Investigator may specify, the function, powers and duties of the Correctional Investigator under this Part except

- (a) the power to delegate under this section; and
- (b) the duty or power to make a report to the Minister under section 192 or 193.

Delegation is revocable

(2) Every delegation under this section is revocable at will and no delegation prevents the exercise or performance by the Correctional Investigator of the delegated function, powers and duties.

Continuing effect of delegation

(3) In the event that the Correctional Investigator who makes a delegation under this section ceases to hold office, the delegation continues in effect so long as the delegate continues in office or until revoked by a succeeding Correctional Investigator

RELATIONSHIP WITH OTHER ACTS

Power to conduct investigations

186.(1) The power of the Correctional Investigator to conduct investigations exists notwithstanding any provision in any Act to the effect that the matter being investigated is final and that no appeal lies in respect thereof or that the matter may not be challenged, reviewed, quashed or in any way called into question.

Relationship with other Acts

(2) The power of the Correctional Investigator to conduct investigations is in addition to the provisions of any other Act or rule of law under which

- (a) any remedy or right of appeal or objection is provided for any person, or
- (b) any procedure is provided for the inquiry into or investigation of any matter, and nothing in this Part limits or affects any such remedy, right of appeal, objection or procedure.

LEGAL PROCEEDINGS

Acts not to be questioned or
subject to review

187. Except on the ground of lack of jurisdiction, nothing done by the Correctional Investigator, including the making of any report or recommendation, is liable to be challenged, reviewed, quashed or called into question in any court.

Protection of Correctional
Investigator

188. No criminal or civil proceedings lie against the Correctional Investigator, or against any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator, for anything done, reported or said in good faith in the course of the exercise or performance or purported exercise or performance of any function, power or duty of the Correctional Investigator.

No summons

189. The Correctional Investigator or any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to the knowledge of the Correctional Investigator or that person in the course of the exercise or performance or purported exercise or performance of any function, power or duty of the Correctional Investigator, in any proceedings other than a prosecution for an offence under this Part or a prosecution for an offence under section 131 (perjury) of the *Criminal Code* in respect of a statement made under this Part.

Libel or slander

190. For the purposes of any law relating to libel or slander,
(a) anything said, any information furnished or any document, paper or thing produced in good faith in the course of an investigation by or on behalf of the Correctional Investigator under this Part is privileged; and
(b) any report made in good faith by the Correctional Investigator under this Part and any fair and accurate account of the report made in good faith in a newspaper or any other periodical publication or in a broadcast is privileged.

OFFENCE AND PUNISHMENT

Offences

191. Every person who
(a) without lawful justification or excuse, wilfully obstructs, hinders or resists the Correctional Investigator or any other person in the exercise or performance of the function, powers or duties of the Correctional Investigator,
(b) without lawful justification or excuse, refuses or wilfully fails to comply with any lawful requirement of the Correctional Investigator or any other person under this Part, or
(c) wilfully makes any false statement to or misleads or attempts to mislead the Correctional Investigator or any other person in the exercise or performance of the function, powers or duties of the Correctional Investigator,
is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a fine not exceeding two thousand dollars.

ANNUAL AND SPECIAL REPORTS

Annual reports

192. The Correctional Investigator shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the office of the Correctional Investigator during that year, and the Minister shall cause every such report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.

Urgent matters

193. The Correctional Investigator may, at any time, make a special report to the Minister referring to and commenting on any matter within the scope of the function, powers and duties of the Correctional Investigator where, in the opinion of the Correctional Investigator, the matter is of such urgency or importance that a report thereon should not be deferred until the time provided for the submission of the next annual report to the Minister under section 192, and the Minister shall cause every such special report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.

Reporting of public hearings

194. Where the Correctional Investigator decides to hold hearings in public in relation to any investigation, the Correctional Investigator shall indicate in relation to that investigation, in the report submitted under section 192, the reasons why the hearings were held in public.

Adverse comments

195. Where it appears to the Correctional Investigator that there may be sufficient grounds for including in a report under section 192 or 193 any comment or information that reflects or might reflect adversely on any person or organization, the Correctional Investigator shall give that person or organization a reasonable opportunity to make representations respecting the comment or information and shall include in the report a fair and accurate summary of those representations.

CONFIDENCES OF THE QUEEN'S PRIVY COUNCIL

Confidences of the Queen's
Privy Council for Canada

196.(1) The powers of the Correctional Investigator under sections 172, 173, and 174 do not apply with respect to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing, (a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council; (b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions; (c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council; (d) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy; (e) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); (f) draft legislation; and (g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).

Definition of "Council"

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

Exception

(3) Subsection (1) does not apply with respect to

- (a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or
- (b) discussion papers described in paragraph (1)(b)
 - (i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or
 - (ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

REGULATIONS

Regulations

197. The Governor in Council may make such regulations as the Governor in Council deems necessary for carrying out the purposes and provisions of this Part.

HER MAJESTY

Binding on Her Majesty

198. This Part is binding on Her Majesty in right of Canada.

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions; documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) avant-projets de loi ou projets de règlement; documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f).

Définition de « Conseil »

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :
a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;
b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)b), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

RÈGLEMENTS

Règlements

197. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'application de la présente loi.

SA MAJESTÉ

Obligation de Sa Majesté

198. La présente partie lie Sa Majesté du chef du Canada.

Rapports annuels

192. L'enquêteur correctionnel présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport des activités de son bureau au cours de l'exercice précédent. Le ministre le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

Questions urgentes

193. L'enquêteur correctionnel peut, à toute époque de l'année, présenter au ministre un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions et dont l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'à l'époque normale du rapport annuel suivant; le ministre fait déposer le rapport spécial devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

Motifs des auditions publiques

194. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel décide de tenir des auditions publiques à l'égard d'une enquête, il indique dans le rapport prévu à l'article 192 qui traite de cette enquête les motifs de sa décision.

Commentaires défavorables

195. Lorsque l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'il pourrait exister des motifs suffisants de mentionner dans son rapport prévu aux articles 192 ou 193 tout commentaire ou renseignement qui a ou pourrait avoir un effet défavorable sur toute personne ou tout organisme, il leur donne la possibilité de présenter leurs observations sur ces commentaires et en présente un résumé fidèle dans son rapport.

DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CONSEIL PRIVÉ

Non-application de la présente loi aux documents confidentiels

196. (1) L'enquêteur correctionnel ne peut exercer les pouvoirs que les articles 172, 173 et 174 lui confèrent à l'égard des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment des :
a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

infraction à la présente loi ou pour une infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

Libelle ou diffamation

190. Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les documents ou objets produits de bonne foi au cours d'une enquête menée par l'enquêteur correctionnel ou en son nom dans le cadre de la présente partie;

b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par l'enquêteur correctionnel dans le cadre de la présente partie, ainsi que la relation qui en est faite de bonne foi par la presse écrite ou audio-visuelle.

INFRACTIONS ET PEINES

Infractions

191. Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars quiconque :

a) soit, sans justification ou excuse légitime, entrave l'action de l'enquêteur correctionnel, ou de toute autre personne agissant dans l'exercice des pouvoirs et fonctions de l'enquêteur correctionnel, ou leur résiste dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions;

b) soit refuse ou omet volontairement, sans justification ou excuse légitime, de se conformer aux exigences que l'enquêteur correctionnel ou toute autre personne agissant en vertu de la présente loi peuvent valablement formuler;

c) soit fait volontairement une fausse déclaration à l'enquêteur correctionnel ou à toute autre personne agissant dans l'exercice des pouvoirs et fonctions de l'enquêteur correctionnel, ou les induit ou tente de les induire en erreur.

CADRE LÉGISLATIF

Pouvoir de mener des enquêtes

186. (1) Les dispositions de toute loi qui établissent qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission visés par l'enquête sont définitifs, sans appel et ne peuvent être contestés, révisés, cassés ou remis en question ne limitent pas les pouvoirs de l'enquêteur correctionnel.

Cadre législatif

(2) Les dispositions de la présente partie s'ajoutent, sans les limiter ou les affecter, aux dispositions de toute autre loi ou règle de droit qui prévoient :

- a) un recours, un droit d'appel ou un droit d'objection pour toute personne;
- b) une procédure d'enquête.

PROCÉDURES

Caractère spécial des procédures de l'enquêteur correctionnel

187. Sauf au motif d'une absence de compétence, aucune procédure de l'enquêteur correctionnel, y compris tout rapport ou recommandation, ne peut être contestée, révisée, cassée ou remise en question par un tribunal.

Immunité de l'enquêteur correctionnel

188. L'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou criminelle pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif, ou censé tel, des pouvoirs et fonctions qui sont conférés à l'enquêteur correctionnel en vertu de la présente loi.

Non-assignation

189. En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice effectif, ou présenté comme tel des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la présente partie, l'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints que dans les procédures intentées pour

Définition d'«enquête»

e) de donner lieu à la communication de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés à l'article 196.

(3) Pour l'application de l'alinéa (2)b), «enquête» s'entend de celle qui :

a) soit se rapporte à l'application d'une loi fédérale ou provinciale;

b) soit est autorisée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale.

Transmission de lettres
cachetées

184. Par dérogation à toute disposition législative ou réglementaire, le responsable de l'établissement de détention où le délinquant est incarcéré est tenu de transmettre immédiatement à son destinataire, sans l'ouvrir, la correspondance entre le délinquant et l'enquêteur correctionnel.

DELEGATION

Délégation par l'enquêteur
correctionnel

185. (1) L'enquêteur correctionnel peut, dans les limites qu'il fixe, déléguer ses attributions, sauf :

a) le pouvoir même de délégation visé par le présent article;

b) l'obligation ou l'autorisation de faire rapport au ministre sous le régime des articles 192 ou 193.

Caractère révocable de la
délégation

(2) Toute délégation en vertu du présent article est révocable à volonté et aucune délégation n'empêche l'exercice par l'enquêteur correctionnel des attributions déléguées.

Effet continu de la délégation

(3) Dans le cas où l'enquêteur correctionnel cesse d'être en fonctions après avoir délégué certaines de ses attributions en vertu du présent article, cette délégation continue d'avoir effet aussi longtemps que le délégué reste en fonctions ou jusqu'à ce qu'un nouvel enquêteur correctionnel la révoque.

183. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'enquêteur correctionnel peut communiquer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à communiquer les renseignements :
 a) qui, à son avis, sont nécessaires pour mener une enquête ou motiver les conclusions et les recommandations présentées en vertu de la présente loi;
 b) dont la communication est nécessaire dans le cadre des procédures intentées pour infraction à la présente partie ou pour une infraction à l'article 131 (parjure) du *Code criminel* se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

Exceptions

(2) L'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité ne peuvent communiquer - et prennent toutes les précautions pour éviter que ne soient communiqués - des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement :
 a) de donner lieu à la communication de renseignements - datant, lors de leur éventuelle communication, de moins de vingt ans - obtenus ou préparés dans le cadre d'enquêtes menées aux termes de la loi visant, selon le cas :
 (i) à détecter, prévenir ou réprimer le crime,
 (ii) à faire respecter les lois fédérales ou provinciales, s'il s'agit d'enquêtes en cours, (iii) des activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité*.
 b) de nuire au bon déroulement de toute enquête menée aux termes de la loi;
 c) de nuire au programme de l'établissement de détention ou au programme de mise en liberté pour condition d'une personne qui purge une peine pour une infraction à une loi fédérale ou de causer des dommages corporels à cette personne ou à un tiers;
 d) de donner lieu à la communication d'avis ou de recommandations d'un ministre ou d'une institution fédérale au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou préparés à leur intention;

c) la décision ou la recommandation soient annulées ou modifiées;
d) l'acte ou l'omission soient corrigés;
e) la loi, la pratique ou la ligne de conduite sur lesquelles sont fondés la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient modifiés ou réexaminés.

(3) Le commissaire et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles ne sont pas liés par les conclusions ou les recommandations formulées sous le régime du présent article.

180. Si aucune action, qui semble à

l'enquêteur correctionnel convenable et indiquée, n'est entreprise dans un délai raisonnable après la remise du rapport au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'enquêteur correctionnel informe le ministre de ce fait et lui fournit les renseignements donnés à l'origine au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission.

Avis et rapport au ministre

Non-assujettis-sement aux recommandations

Communication des résultats de l'enquête au plaignant

181. Dans le cas où une enquête est fondée sur une plainte, l'enquêteur correctionnel informe le plaignant des résultats de son enquête, de la manière et au moment qu'il estime indiqués; il ne peut, toutefois, lui fournir que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

182. Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, l'enquêteur correctionnel et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente partie.

Obligation au secret

CONFIDENTIALITÉ

a) apparemment contraires à la loi ou à une ligne de conduite établie;
 b) déraisonnables, injustes, oppressants, abusivement discriminatoires ou qui résultent de l'application d'une règle de droit, d'une disposition législative, d'une pratique ou d'une ligne de conduite qui est ou peut être déraisonnable, injuste, oppressive ou abusivement discriminatoire;
 c) fondés en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait.

Opinion sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire

(2) L'enquêteur correctionnel ajoute son opinion motivée au rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque le problème mentionné à l'article 167 provient d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission et qu'il estime qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé à cette occasion, selon le cas :

a) à des fins irrégulières;
 b) pour des motifs non pertinents;
 c) compte tenu de considérations non pertinentes;
 d) sans fourniture de motifs.

Recommandations

179. (1) À l'occasion du rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'enquêteur correctionnel peut faire les recommandations qu'il estime indiquées.

(2) L'enquêteur correctionnel peut, dans les recommandations qu'il formule à l'égard d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission visés au paragraphe 167(1), recommander notamment que :

a) la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient motivés;
 b) la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient référés à l'autorité compétente pour réexaminer;

Recommandations relatives à une décision, une recommandation, etc.

CONCLUSIONS, RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS

Décision de ne pas enquêter

175. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel

décide de ne pas mener une enquête à l'égard d'une plainte ou d'une demande du ministre ou de terminer l'enquête avant son achèvement, il informe le plaignant ou le ministre, selon le cas, de cette décision et, s'il le juge indiqué, de ses motifs; il ne peut, toutefois, fournir au plaignant que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

Conclusions sur une plainte

176. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel

conclut, après avoir fait une enquête à l'égard d'une plainte, que celle-ci n'est pas fondée, il informe le plaignant de sa conclusion et, s'il le juge indiqué, de ses motifs; il ne peut, toutefois, lui fournir que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

Information sur l'existence
d'un problème

177. Dans le cas où, après avoir fait une enquête, l'enquêteur correctionnel détermine qu'un des problèmes mentionnés à l'article 167 existe à l'égard d'un ou de plusieurs délinquants, il en fournit un rapport détaillé aux personnes suivantes :

a) le commissaire;
b) le commissaire et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsque le problème provient de l'exercice d'un pouvoir délégué par celui-ci à une personne sous l'autorité de celui-ci.

Opinion

178. (1) L'enquêteur correctionnel ajoute son opinion motivée au rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque le problème mentionné à l'article 167 provient d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission qu'il estime :

Pouvoir d'exiger des documents et des renseignements

172. (1) Dans le cadre d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut demander à toute personne :

a) de lui fournir les renseignements qu'elle peut, selon lui, lui donner au sujet de l'enquête;

b) de produire, sous réserve du paragraphe (2), les documents ou les objets qui, selon lui, sont utiles à l'enquête et qui peuvent être en la possession de cette personne ou sous son contrôle.

Renvoi des documents

(2) Les personnes qui produisent les documents ou les objets demandés en vertu de l'alinéa (1)b) peuvent exiger de l'enquêteur correctionnel qu'il les leur renvoie dans les dix jours suivant la requête qu'elles lui présentent à cette fin, mais rien n'empêche l'enquêteur correctionnel d'en réclamer une nouvelle production en conformité avec l'alinéa (1)b).

Pouvoir de faire des copies

(3) L'enquêteur correctionnel peut faire des copies de tout document ou objet produits en conformité avec l'alinéa (1)b).

Examen sous serment

173. (1) Durant une enquête, l'enquêteur correctionnel peut assigner et interroger sous serment les personnes suivantes :

a) le plaignant, dans le cas où l'enquête est fondée sur une plainte;

b) toute personne qui, de l'avis de l'enquêteur, peut fournir des renseignements relatifs à l'enquête.

Il est alors autorisé à faire prêter serment.

Représentation par avocat

(2) La personne qui est assignée, en vertu du paragraphe (1), peut être représentée par avocat durant l'interrogation.

Autorisation de pénétrer dans certains locaux

174. Pour l'application de la présente partie, l'enquêteur correctionnel peut, à condition d'observer les règles de sécurité qui y sont applicables, visiter, en tout temps, les locaux qui sont sous l'autorité du commissaire ou qu'il occupe, et y faire les enquêtes ou les inspections qu'il juge indiquées.

conditionnelle, faite par une personne qui agit sous l'autorité du commissaire ou exerce des fonctions en son nom.

168. L'enquêteur correctionnel peut demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance déclaratoire déterminant l'étendue de sa compétence à l'égard d'un sujet d'enquête en particulier.

PROGRAMME D'INFORMATION

169. L'enquêteur correctionnel met en oeuvre un programme d'information des délinquants sur son rôle, les circonstances justifiant l'institution d'une enquête et le fait qu'il est indépendant.

ENQUÊTES

170. (1) L'enquêteur correctionnel peut instituer une enquête :

a) sur plainte émanant d'un délinquant ou présentée en son nom;

b) à la demande du ministre;

c) de sa propre initiative.

(2) L'enquêteur correctionnel a toute compétence pour décider :

a) si une enquête doit être menée à l'égard d'une plainte ou d'une demande en particulier;

b) des moyens d'enquêtes;

c) de mettre fin à une enquête à tout moment.

171. (1) Dans le cadre d'une enquête, l'enquêteur correctionnel a toute compétence pour tenir une audition et prendre les mesures d'enquête qu'il estime indiquées; toutefois, nul n'a le droit d'exiger de comparaitre devant lui.

(2) Les auditions de l'enquêteur correctionnel se tiennent à huis clos, sauf si celui-ci en décide autrement.

Demande à la Cour fédérale

Programme d'information

Début

Pouvoir

Pouvoir de tenir une audition

Auditions à huis clos

ATTRIBUTIONS

Attributions

167. (1) L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Restrictions

(2) Dans l'exercice de ses attributions, l'enquêteur correctionnel n'est pas habilité à enquêter sur :

a) une décision, une recommandation, un acte ou une omission qui provient soit de la Commission nationale des libérations conditionnelles et résulte de l'exercice de la compétence exclusive que lui confère la présente loi soit d'une commission provinciale agissant dans l'exercice de sa compétence exclusive;

b) les problèmes d'un délinquant qui sont liés à son incarcération dans un établissement correctionnel provincial, que l'incarcération découle ou non d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et celui de la province où la prison est située;

c) une décision, une recommandation, un acte ou une omission d'un fonctionnaire provincial qui, au titre d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et celui de la province, surveille un délinquant qui bénéficie d'une permission de sortir, de la libération conditionnelle ou d'office ou de la liberté surveillée, si la question a déjà été, est ou doit être étudiée par le protecteur du citoyen de cette province.

Exception

(3) Par dérogation à l'alinéa (2)b), l'enquêteur correctionnel peut, dans toute province qui n'a pas institué une commission des libérations conditionnelles, enquêter sur les problèmes des délinquants incarcérés dans un établissement correctionnel provincial en ce qui touche la préparation de leur dossier en vue d'une libération

GESTION

Gestion

164. L'enquêteur correctionnel est chargé de la gestion du bureau de l'enquêteur correctionnel et de tout ce qui s'y rattache.

PERSONNEL

Loi applicable au personnel

165. (1) Le personnel nécessaire à l'exercice des pouvoirs et fonctions que la présente partie confère à l'enquêteur correctionnel est nommé conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Assistance

(2) L'enquêteur correctionnel peut retenir temporairement les services d'experts ou de spécialistes dont la compétence lui est utile dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie; il peut, avec l'approbation du Conseil du Trésor, fixer la rémunération et les indemnités auxquelles ils ont droit et les leur verser.

SERMENT PROFESSIONNEL

Obligation de prêter serment

166. Avant de prendre leurs fonctions, l'enquêteur correctionnel et les personnes visées à l'article 161 et au paragraphe 165(1) prêtent le serment suivant :

«Je,, jure que je remplirai avec fidélité, impartialité et dans toute la mesure de mes moyens les fonctions qui m'incombent en qualité (d'enquêteur correctionnel, d'enquêteur correctionnel intérimaire, d'employé du bureau de l'enquêteur correctionnel). Ainsi Dieu me soit en aide.»

Durée du mandat, révocation ou suspension

160. (1) L'enquêteur correctionnel occupe son poste à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans, sous réserve de révocation ou de suspension motivées par le gouverneur en conseil.

Renouvellement du mandat

(2) Le mandat de l'enquêteur correctionnel est renouvelable.

Intérim de l'enquêteur correctionnel

161. En cas d'absence ou d'empêchement de l'enquêteur correctionnel ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut charger de l'intérim toute personne compétente, avec les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire du poste par la présente partie, et fixer la rémunération et les frais auxquels cette personne a droit.

Exclusivité

162. L'enquêteur correctionnel se consacre aux fonctions que lui confère la présente partie, à l'exclusion de toute autre charge répartie au service de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou de toute autre activité répartie.

Traitement et frais

163. (1) L'enquêteur correctionnel reçoit le traitement fixé par le gouverneur en conseil et a droit aux frais de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie.

Régime de pensions

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique* qui ne traitent pas d'occupation de poste s'appliquent à l'enquêteur correctionnel; toutefois, s'il est choisi en dehors de la fonction publique, au sens du paragraphe 3(1) de cette loi, il peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours suivant sa date de nomination, choisir de cotiser au régime de pensions prévu par la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*; dans ce cas, il est assujéti rétroactivement à la date de sa nomination aux dispositions de cette loi qui ne traitent pas d'occupation de poste.

Autres avantages

(3) L'enquêteur correctionnel est assimilé à un agent de l'État pour l'application de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*.

PARTIE III

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Définitions

Définitions 157. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«commissaire» S'entend au sens de la partie I.

«commission provinciale» S'entend au sens de la partie II.

«délinquant» S'entend au sens de la partie II.

«enquêteur correctionnel» L'enquêteur correctionnel du Canada nommé en vertu de l'article 158.

«libération conditionnelle» S'entend au sens de la partie II.

«ministre» Le solliciteur général du Canada.

«pénitencier» S'entend au sens de la partie I.

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Nomination de l'enquêteur

158. Le gouverneur en conseil peut nommer une personne à titre d'enquêteur correctionnel du Canada.

Conditions d'exercice

159. Seul un citoyen canadien, ou un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, résidant habituellement au Canada peut être nommé enquêteur correctionnel ou occuper ce poste.

Troisième session, trente-quatrième législature,
40-41 Elizabeth II, 1991-92

LOIS DU CANADA (1992)

CHAPITRE 20

Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le
maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur
correctionnel

PROJET DE LOI C-36

SANCTIONNÉ LE 18 JUIN 1992

CONCLUSION

L'année qui vient de s'écouler a été fertile en changements dans le secteur correctionnel fédéral, dont le plus important est la promulgation de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, en novembre 1992. Cette loi clarifie les exigences liées à l'équité procédurale et administrative dans bon nombre des domaines dont il est question dans ce rapport, et établit un lien entre ces exigences et les « principes » qui y sont énoncés pour guider le Service dans l'exécution de son mandat.

Comme je l'ai indiqué dans l'introduction au présent rapport, la Loi précise également la nature de notre mandat et de nos attributions, et renforce notre obligation de rendre compte au Ministre des problèmes touchant les détenus auxquels le Service n'accorde pas toute l'attention voulue en temps opportun. La réalisation de notre mandat dépend dans une large mesure de la volonté du Service, à tous les paliers, d'examiner en profondeur, dans les meilleurs délais et d'une manière objective, les questions que nous portons à son attention.

Bien que la collaboration obtenue au niveau des établissements et des régions soit, dans la plupart des cas, encourageante, au palier national, les réactions sont, dans la plupart des cas, très lentes à venir, et témoignent d'une attitude défensive et circonspecte. Je formule le vœu qu'à mesure qu'elles connaîtront et comprendront mieux la nouvelle Loi, toutes les parties concernées dans le processus correctionnel acceptent la responsabilité qu'elles ont de s'assurer que les problèmes touchant les détenus reçoivent en temps opportun toute l'attention objective qu'ils méritent.

aux gestionnaires d'unité. La Directive du Commissaire pertinente est modifiée en conséquence et devrait être prête sous sa forme révisée au cours du mois prochain.

Permettez-moi, cependant, de préciser quelle est notre position actuellement. Nous avons pris cette décision lors de la réunion de janvier du Comité de direction. Elle doit prendre effet immédiatement, et les sous-commissaires régionaux devaient en informer leurs directeurs d'établissement.

Depuis novembre 1991, le Service agit en violation de sa politique nationale. J'ai signalé ce manquement au Commissaire en août 1992, et le Service n'a pris aucune mesure corrective acceptable à ce sujet. Depuis le 1^{er} novembre 1992, le Service contrevient aux dispositions du paragraphe 36(2) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. La «décision du Comité de direction» de janvier 1993 ne constitue pas une délégation au sens où l'entend l'article 6 du Règlement d'application de la Loi. La Directive du Commissaire dont il est question dans la lettre du Commissaire interimaire du 11 février 1993 n'a pas été modifiée. En résumé, le Service enfreint en toute connaissance de cause sa propre politique depuis novembre 1991 et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* depuis le 1^{er} novembre 1992, et n'a pris jusqu'à maintenant aucune mesure pour remédier à la situation.

En ce qui concerne le niveau de délégation, j'estime que le fait de transmettre la responsabilité des visites à un palier inférieur à celui de sous-directeur est contraire à l'objet de l'article 36 de la Loi, qui est de faire en sorte que les détenus mis en isolement puissent avoir un accès raisonnable à un haut responsable, qui ne prend pas part aux activités courantes ni à la gestion de l'aire d'isolement, pour s'assurer que leurs préoccupations recevront l'attention requise dans les meilleurs délais. Dans cette perspective, je recommande le maintien et la mise en oeuvre de la politique existante.

22. VISITES DES AIRES D'ISOLEMENT ET DÉLÉGATION

En vertu des modifications que le Service a apportées en novembre 1991 à la Directive du Commissaire sur l'isolement, le directeur ou le sous-directeur du pénitencier ou une personne agissant en leur nom doit visiter quotidiennement l'aire d'isolement et rencontrer tout détenu qui s'y trouve et qui en a fait la demande. Les visites que nous avons effectuées dans des établissements et les plaintes de détenus mis en isolement que nous avons examinées nous ont amenés à constater que ces nouvelles exigences n'étaient pas respectées dans certains établissements. Nous avons signalé le problème aux autorités compétentes au palier des établissements et des régions, et comme elles ne nous ont pas assuré que la politique établie était suivie à la lettre, j'ai écrit au Commissaire du Service correctionnel le 17 août 1992 pour lui faire savoir notamment que l'examen des pratiques d'isolement dans les établissements démontrait clairement que ni les directeurs ni les sous-directeurs ne visitaient quotidiennement l'aire d'isolement. J'invitais le Commissaire à se prononcer sur cette question et recommandais que des directives plus précises soient émises concernant cette politique.

Le 1^{er} novembre 1992, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition entrait en vigueur. Le paragraphe 36(2) de la Loi se lit comme suit :

«Le directeur visite l'aire d'isolement au moins une fois par jour et, sur demande, rencontre tout détenu qui s'y trouve.»

Cette responsabilité qui incombait au «directeur» peut être déléguée à un membre du personnel qui est désigné par son nom ou par son poste dans les ordres permanents de l'établissement ou dans les Directives du Commissaire. La population carcérale doit pouvoir accéder facilement à cet instrument de délégation.

Le Service correctionnel du Canada a émis des Directives du Commissaire révisées le 1^{er} novembre 1992, date de l'entrée en vigueur de la Loi. Les exigences de la Directive sur l'isolement concernant les visites quotidiennes restaient les mêmes : aucune disposition n'était prévue pour la délégation de cette fonction à un palier inférieur à celui de directeur ou de sous-directeur.

Le 10 décembre 1992, le Commissaire intérimaire répondait enfin à notre lettre du 17 août précédant pour nous faire savoir qu'il s'opposait personnellement à la politique en question et qu'il avait l'intention de soulever le problème à l'occasion de la réunion du Comité de direction prévue pour janvier 1993 en proposant de déléguer cette responsabilité à un palier inférieur. Le Commissaire intérimaire terminait en disant : qu'il n'était donc pas disposé, à ce stade, à ordonner aux directeurs des pénitenciers de se conformer à la lettre à la décision prise antérieurement.

Cette réponse était totalement inacceptable, et nous avons fait de nouvelles démarches auprès du Commissaire intérimaire. Dans une lettre datée du 11 février 1993, celui-ci déclarait :

[Traduction]

En vertu d'une décision du Comité de direction, la responsabilité des visites quotidiennes peut être déléguée aux sous-directeurs, aux directeurs adjoints ou

21. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENU·S

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Service doit «prendre toutes les mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus (...) soient sains, sécuritaires (...)». Les enquêtes que nous avons menées concernant des problèmes liés à des blessures subies par des détenus ont révélé un manque d'uniformité et de cohérence au sein du Service dans le signalement d'incidents de ce genre et la tenue d'enquêtes subséquentes.

Ainsi, nous avons constaté que, contrairement à ce que l'on nous avait affirmé, le Rapport sur les blessures subies par un détenu n'est pas rempli dans tous les cas, à l'exception des accidents de travail. Rien n'indique, de surcroît, que les autorités compétentes au palier des établissements et des régions examinent ces relevés et prennent les mesures correctives qui s'imposent. Nous avons porté ces préoccupations à l'attention du personnel de l'administration centrale en mai 1992.

J'ai récemment été informé que le Service a pris plusieurs mesures afin de remédier à ce problème, notamment en proposant de rédiger une Directive du Commissaire distincte relativement aux blessures subies par les détenus qui énoncerait des lignes directrices et des objectifs clairs à l'échelle nationale sur les mesures à prendre lorsqu'un détenu est blessé, quelles que soient les circonstances de l'incident.

Je recommande que le Service accorde une attention prioritaire à cette question et j'appuie sa proposition de rédiger une Directive distincte relative aux blessures subies par les détenus en vue de remédier aux incohérences et au manque de coordination en la matière.

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* prévoit des dispositions complémentaires au paragraphe 19(1) :

En cas de décès ou de blessure grave d'un détenu, le Service doit sans délai faire enquête - même si une autre est déjà en cours au titre de l'article 20 - et remettre un rapport au commissaire ou à son délégué.

En outre, le paragraphe 19(2) se lit comme suit :

Le Service remet à l'enquêteur correctionnel une copie du rapport.

Le Service n'a toujours pas donné une définition *ad hoc* de ce qui constitue une «blessure grave», en dépit des nombreuses demandes qu'il a reçues à cet effet. La Loi est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992, et le Commissaire ne m'a pas encore envoyé le moindre rapport d'enquête sur le cas d'un détenu ayant subi une «blessure grave». En fait, je n'ai toujours pas reçu le moindre rapport requis en vertu de l'article 19 de la Loi.

Par conséquent, je recommande que le Service prenne immédiatement les mesures nécessaires pour que tous les rapports d'enquêtes, y compris les commentaires du Commissaire, requis par l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, me soient envoyés dans les meilleurs délais.

J'estime que le Service correctionnel n'a pas porté une attention objective et raisonnable aux questions soulevées, soit le bien-fondé de l'accusation, la sévérité de la peine imposée et le non-respect de sa politique en matière de comptes rendus des audiences portant sur des infractions mineures. Ma recommandation en faveur de l'annulation de la condamnation et du remboursement des vingt-cinq dollars d'amende au plaignant a été rejetée.

20. RECOURS À LA FORCE - ENQUÊTES ET SUIVI

Aux termes de la politique du Service énoncée dans la Directive du Commissaire qui porte sur cette question, le recours à la force est défini comme suit :

la contrainte physique des détenus par le contrôle physique et par l'utilisation de matériel de contrainte, d'agents chimiques et d'irritants par pulvérisation ou de matraques, de tuyaux d'arrosage, de chiens patrouilleurs et d'armes à feu.

On lit également dans cette même Directive :

À la suite d'un incident où il y a eu recours à la force, le directeur ou une autorité désignée doit normalement demander qu'une enquête soit faite.

Nous avons remarqué, en examinant des plaintes au sujet du recours à la force, que le Service ne menait pas toujours les enquêtes requises par sa politique. Nous avons également constaté que, même lorsqu'une enquête est effectuée, rien n'indique, dans la plupart des cas, que l'enquêteur ait contacté les détenus concernés ni que les recommandations formulées à l'issue des enquêtes aient été examinées et mises en application en haut lieu.

Le Service est tenu de s'assurer que les incidents où il y a eu recours à la force font l'objet d'une enquête approfondie et objective, et que les mesures correctives qui s'imposent sont prises dans des délais raisonnables. Nous avons porté cette question à l'attention des hauts responsables du Service correctionnel, tant au palier régional qu'au palier national, et avons été informés que des modifications au Manuel de sécurité du Service sont à l'étude. Je recommande que le Service modifie sa politique de manière à s'assurer que tous les incidents où il y a eu recours à la force font l'objet d'une enquête et que les détenus concernés sont interrogés dans le cadre de cette enquête. Il conviendrait d'insérer ces modifications dans la Directive du Commissaire où elles seraient le mieux placées. Je recommande également que la Directive énonce clairement les responsabilités des cadres supérieurs pour ce qui est de s'assurer que les rapports d'enquêtes sont complets et objectifs, et que les mesures de suivi qui s'imposent sont analysées, coordonnées et mises en oeuvre dans les meilleurs délais aux paliers régional et national.

Le Service est tenu de s'assurer que les détenus obtiennent en temps opportun tous les renseignements pertinents se rapportant à la gestion de leur cas. C'est pourquoi le rapport en question a été remis au plaignant. Le Service doit également s'assurer que les renseignements contenus dans ses rapports sont exacts et complets, et que les détenus ont accès à un mécanisme de recours lorsque des corrections doivent y être apportées. Rien n'indique que le plaignant ait été avisé, soit avant qu'il consigne ses objections dans le rapport, soit après, de la voie de recours qu'il convenait d'utiliser pour réclamer des corrections.

L'amende de vingt-cinq dollars, soit l'équivalent de plus d'une semaine de salaire, était, à mon sens, excessive et, de surcroît, contraire à l'objet de la sanction disciplinaire qui doit être d'abord et avant tout corrective.

Le directeur de l'établissement et le sous-commissaire régional concernés ont examiné la question pour tenter de la résoudre. Tous deux ont corroboré le bien-fondé de la condamnation et de l'amende infligée. En mai 1992, nous avons écrit à l'administration centrale pour exposer nos préoccupations, en indiquant que le directeur de l'établissement et le sous-commissaire régional avaient soigneusement examiné l'affaire, et pour demander un nouvel examen. En juin 1992, le Commissaire adjoint à la haute direction nous a répondu qu'il avait examiné la correspondance que nous avions échangée avec le directeur de l'établissement et le sous-commissaire régional, et qu'il appuyait leur position. Il ajoutait que si nous avions d'autres questions à ce sujet, nous devrions les poser directement au directeur de l'établissement et au sous-commissaire.

À la suite d'un nouvel examen de l'affaire, j'ai écrit au Commissaire pour lui faire savoir qu'à mon avis, l'accusation était injustifiée, la condamnation abusive et l'amende excessive. J'ajoutais que l'établissement n'avait pas conservé de compte rendu de l'audience disciplinaire en question, ce qui n'était pas conforme à la politique du Service ni à ma recommandation en la matière.

Dans sa réponse, le Commissaire n'a pas fait d'observations significatives ni démontré qu'il avait examiné en profondeur l'une ou l'autre des questions soulevées. Après de nouveaux échanges à ce sujet avec le bureau du Commissaire, le Commissaire adjoint à la haute direction s'est prononcé, en mars de cette année, en ces termes :

[Traduction]

J'ai examiné cette affaire avec tous les intérêts. Il ne fait aucun doute que l'amende est lourde. Toutefois, le directeur de l'établissement a soigneusement étudié le cas avant de rendre sa décision. J'appuie sa décision et ne recommande pas la réouverture du dossier.

Nous laisserons de côté les questions concernant le bien-fondé de l'accusation et de la condamnation que le Service n'a pas encore tranchées. Quant à la décision, elle n'a pas été rendue par le directeur du pénitencier, mais par un gestionnaire d'unité. Par ailleurs, le directeur pouvait difficilement étudier soigneusement le cas puisque le Service a négligé de conserver un compte rendu de l'audience disciplinaire. En ce qui concerne l'examen de l'affaire «avec tous les intérêts», pour autant que je sache, le détenu n'a jamais été consulté dans le cadre dudit examen.

de porter l'insigne d'identité. Il aura donc fallu, non plus dix-huit mois, mais trente-deux mois pour régler une question soulevée au début de 1989.

19. DÉCISIONS RENDUES PAR LES TRIBUNAUX DISCIPLINAIRES

Au cours de l'année, un détenu nous a contactés au sujet d'une décision et d'une amende sanctionnant un manquement mineur à la discipline. Le détenu avait été accusé de «dommages causés volontairement ou par négligence aux biens de Sa Majesté ou aux biens d'autrui». Cette accusation résultait d'un incident au cours duquel le plaignant, après avoir reçu copie de son rapport d'évaluation psychologique pour qu'il en prenne connaissance et le signe, avait consigné dans ce rapport ses objections concernant les «inexactitudes» et les «erreurs» qu'il y avait relevées. Le tribunal l'a condamné pour manquement mineur à la discipline à une amende de vingt-cinq dollars. Le plaignant nous a affirmé que, lors de l'audience, il avait tenté d'expliquer son geste, mais que le président du tribunal avait refusé de l'entendre.

Dans le cadre de notre enquête sur cette affaire, nous avons demandé copie du compte rendu de l'audience du tribunal disciplinaire. On nous a informés que l'établissement ne tenait pas de registre de telles audiences. Je crois devoir signaler la chose aujourd'hui parce qu'en janvier 1990, le Service a donné suite à une recommandation que nous avions formulée en 1988 en émettant une instruction provisoire pour que les renseignements de base sur les audiences portant sur des infractions mineures soient consignés, électroniquement ou par tout autre moyen, et conservés pendant deux ans. Le Service a modifié officiellement sa politique en publiant une Directive du Commissaire révisée en août 1990. L'infraction mentionnée plus haut a été commise à l'automne de 1991.

Je terminais mon rapport annuel de 1990-1991 sur cette question en disant :

Ainsi que je le signalais l'an dernier, il était assez évident qu'entre la publication de l'instruction provisoire et celle de la Directive révisée, on s'était fort peu soucie d'informer les établissements des modifications apportées à la politique. Les enquêtes que nous avons menées pendant l'année à l'étude au sujet de plaintes relatives à des décisions rendues dans des cas de manquements mineurs à la discipline nous ont permis de constater que si les établissements connaissent à n'en pas douter la nouvelle politique, il reste que la qualité et le contenu des registres varient énormément d'un endroit à l'autre. Ce manque d'uniformité ne facilite certes pas les enquêtes menées à ce sujet soit dans le cadre de la procédure de règlement des griefs administrée par le Service, soit par notre Bureau. Par conséquent, je recommande que l'examen des opérations régionales comprenne une analyse des comptes rendus d'audiences portant sur des infractions mineures.

Pour autant que je sache, l'examen des opérations régionales sur ce point se fait toujours attendre.

En ce qui concerne la plainte précitée, nous nous posons de sérieuses questions sur la légitimité de l'accusation et de la condamnation, ainsi que sur le bien-fondé de l'amende imposée.

J'apprends aujourd'hui que les nouveaux uniformes doivent être distribués le 1^{er} juillet 1993 et que les membres du Comité de direction ont confirmé que, dès la remise des uniformes, tous les employés (en uniforme ou en civil) des établissements seront tenus

En avril 1989, j'ai écrit au Commissaire qu'il était aujourd'hui inadmissible que le public ne puisse savoir le nom des fonctionnaires à qui il a affaire, surtout quand il s'agit d'agents de la paix. On m'a informé par la suite que le Service avait examiné la question et décidé que le personnel qui ne portait pas d'insigne d'identité devrait le faire quand le nouvel uniforme serait adopté, soit entre juin et octobre 1992. J'ai indiqué dans mon rapport annuel de 1990-1991 qu'il n'était pas «raisonnable de retarder d'encore dix-huit mois la mise en application d'une décision de principe prise pour régler un problème soulevé pour la première fois au début de 1989».

La question du port de l'insigne d'identité, qui était au coeur de l'enquête que nous avons effectuée en 1984 au pénitencier Archambault, n'a jamais été complètement résolue. Je faisais observer dans mon rapport de 1988-1989 que bien des membres du personnel négligent ou refusent de porter leur insigne d'identité quand ils sont de service.

18. PORT DE L'INSIGNE D'IDENTITÉ

L'énigme n'a toujours pas été résolue, mais je garde l'espoir que le nouveau Commissaire trouve un moyen de sortir de l'impasse.

La plaignante a fait ses premières démarches, par écrit, auprès du Service correctionnel du Canada en septembre 1990. Je terminais mon rapport de l'an dernier sur cette question en disant: «Il est tout à fait aberrant que tant de personnes aient consacré autant de temps à essayer de régler cette plainte, que le système n'ait pas réussi à corriger la situation et que la plaignante ait dû subir toute cette frustration depuis 2 ans. Nous continuerons évidemment de suivre le déroulement de cette affaire interminable.»

J'ai examiné la question avec le Commissaire du Service correctionnel qui avait bon espoir qu'une décision favorable soit rendue avant mars 1992. Nous avons toutefois été informés que le problème était plus complexe qu'il n'y paraissait de prime abord et que son règlement prendrait plus de temps que prévu.

Dans mon rapport de l'an dernier, j'ai exposé les détails d'une plainte reçue d'une détenue de la Prison des femmes concernant une question d'inégalité des taux de rémunération. L'enquête que nous avons menée sur cette plainte a révélé que la plupart des intéressés seïn du Service jugeaient la requête de la détenue justifiée, la question étant de savoir, non pas si elle avait droit à un taux de rémunération plus élevé, mais comment accéder à sa demande.

17. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS - PRISON DES FEMMES

Le Service a finalement donné suite à cette recommandation en novembre 1992 en modifiant sa politique en conséquence, avec près de deux ans de retard.

J'apprends aujourd'hui qu'à compter de mars 1993, le Service entamera des discussions avec le bureau de l'Enquêteur correctionnel afin de mieux comprendre la nature nos préoccupations concernant cette question, d'évaluer l'ampleur du problème et de déterminer les mesures que le Service pourrait adopter pour renforcer le processus actuel, en plus des pratiques habituelles favorisant la bonne gestion des cas. Je suis impatient d'entamer de telles discussions.

16. POLITIQUE RELATIVE À L'ISOLEMENT DISCIPLINAIRE

À la fin de 1989, je signalais l'existence de divergences au sein du Service correctionnel quant aux droits et privilèges accordés aux détenus en isolement disciplinaire. Comme je l'ai mentionné dans mon rapport de l'an dernier, on m'a alors informé qu'un groupe de travail était en train d'examiner les politiques du Service afin de s'assurer qu'elles étaient conformes à l'énoncé de la Mission du SCC, et l'on m'a assuré que cet examen porterait également sur l'objectif visé par l'isolement disciplinaire de même que sur les droits et privilèges des détenus qui y sont soumis.

En octobre 1990, le rapport final du groupe de travail, intitulé *Examen des politiques par rapport à la Mission du SCC*, était publié. Le groupe de travail recommandait que la politique d'isolement disciplinaire soit modifiée afin d'établir une distinction entre les droits et les privilèges des détenus en isolement disciplinaire et d'indiquer clairement si cette mesure se veut plus rigoureuse que l'isolement préventif. Entre les mois d'octobre 1990 et février 1992, le Service n'a pas donné suite à cette recommandation.

En novembre 1991, le Service a modifié sa politique relative à l'isolement préventif sur le plan des «conditions de détention». Celles-ci sont les suivantes :

Les détenus placés en isolement disciplinaire doivent bénéficier des mêmes droits, privilèges et conditions de détention que ceux qui font partie de la population carcérale générale, sauf s'il s'agit de droits, de privilèges et de conditions

a) dont ils ne peuvent jouir qu'en se joignant aux autres détenus; ou

b) qui ne peuvent raisonnablement leur être accordés en raison des limites précises ou des exigences de sécurité liées à l'aire d'isolement disciplinaire.

En avril 1992, comme le Service n'avait toujours pas pris de mesures concernant les détenus en isolement disciplinaire, nous recommandons qu'ils soient assujettis aux mêmes conditions que les détenus en isolement préventif.

Le paragraphe 40(3) du Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui a été sanctionné le 18 juin 1992, se lit comme suit :

Le détenu purgeant une peine d'isolement pour une infraction disciplinaire se voit accorder les mêmes conditions que les détenus mis en isolement préventif.

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, par suite de nos contacts avec l'auteur de la prise d'otages qui a survécu à l'incident, deux nouvelles questions ont fait surface. La première se rapporte au fait que ce détenu affirme avoir été brutalisé par le personnel du Service après l'incident, et la seconde concerne le conflit d'intérêts possible résultant du fait que le négociateur principal chargé du règlement de l'incident est devenu par la suite le défenseur de l'auteur de la prise d'otages. Ces questions ont été portées à l'attention des autorités compétentes au sein du Service correctionnel du Canada, et j'attends leurs conclusions.

14. POLITIQUE DU SERVICE CORRECTIONNEL CONCERNANT LE RÉGLEMENT DES PLAINTES PORTÉES DEVANT LES TRIBUNAUX

Dans mon rapport annuel de l'an dernier, j'ai signalé brièvement que le Service correctionnel du Canada n'avait pas répondu aux questions concernant des cas qui étaient alors portés devant les tribunaux. En janvier 1993, j'ai reçu une lettre indiquant notamment que le SCC était prêt à accorder son entière collaboration aux membres du bureau de l'Enquêteur correctionnel à n'importe quelle étape d'une enquête. Je suis heureux de pouvoir annoncer que ce problème est réglé.

15. INCAPACITÉ MENTALE

J'ai indiqué dans mon rapport de l'an dernier que la question de l'opportunité de la décision de placer sous curatelle ou sous tutelle, en vertu de diverses lois provinciales pertinentes, les détenus considérés comme mentalement inaptes a été posée au Service en août 1991. En octobre 1991, nous avons écrit au bureau du Commissaire afin d'obtenir de l'information, notamment sur les points suivants :

a) les mesures prises pour juger de la capacité d'un détenu de gérer ses propres affaires lorsque le personnel signale l'existence probable d'un problème à cet égard;

b) les activités auxquelles s'applique la notion d'incapacité mentale décelée chez un détenu (gestion des finances personnelles, projet de sortie, etc.);

c) les mesures prises par le Service afin de placer un détenu sous curatelle ou tutelle, en vertu d'une loi provinciale ou autre, lorsque le Service estime que celui-ci souffre d'incapacité mentale;

d) les procédures mises en oeuvre lorsque des personnes extérieures au Service informent le personnel qu'elles soupçonnent un détenu de souffrir d'incapacité mentale.

Nous avons ultérieurement abordé la question au cours de réunions avec le personnel du Service correctionnel en janvier et mars 1992; le Service a entrepris d'examiner les points soulevés dans la lettre que nous lui avions fait parvenir.

- c) La politique d'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale - tout en s'efforçant de minimiser l'importance de cette question, le Service a reconnu que le Commissaire partageait les préoccupations exprimées dans ce rapport, et qu'il avait décidé récemment de lancer une étude nationale sur l'intégration des détenus en isolement protecteur et sur les répercussions des politiques régissant ce processus. Selon le Service, les résultats de cet examen, qui devraient être prêts d'ici à janvier 1993, fourniront des éléments d'information plus précis sur les forces et les faiblesses des politiques actuelles, et permettront d'améliorer la gestion d'un tel processus.

- d) L'accès aux renseignements concernant l'un des auteurs d'une prise d'otages qui avait déjà participé à incident semblable - en dépit des éléments de preuve avancés par sa propre commission d'enquête, le Service persistait à dire que les renseignements pertinents avaient été fournis en temps opportun. Loin de clarifier la situation, les commentaires qu'il ajoute soulèvent plutôt de nouvelles questions concernant la pertinence des renseignements fournis et leur caractère opportun.

Je suis revenu sur les engagements pris par le Service correctionnel et sur les nouvelles questions qu'il soulevait dans la lettre de juin 1992. On m'a informé que le programme de formation sur la gestion des situations d'urgence qui devait clarifier les questions associées à «l'utilisation de la drogue comme élément de négociation» et «l'accessibilité des dispositifs de surveillance audiovisuels» n'était pas encore prêt. L'examen lancé à l'échelle nationale par le Commissaire sur les répercussions des politiques du Service régissant «l'intégration des détenus en isolement protecteur» avait été abandonné au profit d'une «étude de fond sur la violence chez les détenus». Cette «étude de fond» est centrée uniquement sur trois établissements dont un seul fait des efforts pour intégrer les détenus en isolement protecteur. Les résultats de cette étude, qui ont été communiqués à un très petit nombre de personnes au sein du Service correctionnel, n'abordent que de loin les préoccupations associées au processus d'intégration. Quant au contenu du document, il démontre, à mon avis, que le Service correctionnel n'a pas rempli l'engagement pris en juin 1992 d'effectuer une étude nationale en vue d'obtenir des renseignements plus précis concernant les forces et les faiblesses de ses politiques et d'améliorer la gestion du processus. En ce qui a trait à la question de «l'accès aux renseignements concernant les prises d'otages antérieures», le Service a reconnu que le noeud du problème résidait dans le fait que les renseignements concernant l'un des auteurs de la prise d'otages qui avait déjà participé à un incident de ce genre n'avaient pas été communiqués au moment opportun aux autorités qui en avaient le plus besoin. Pour remédier à ce problème, le Service a ordonné que le rôle des services de sécurité préventive soit réexaminé. J'attends toujours les résultats de cet examen ainsi que des indications claires de la part du Service sur la façon dont il compte s'assurer que les renseignements pertinents sont mis à la disposition de ceux qui en ont besoin dans les meilleurs délais.

Le noeud du problème, deux ans après l'incident, c'est que rien n'indique que le Service ait pris des mesures correctives dignes de ce nom sur l'une ou l'autre des questions soulevées.

1979, à l'exception de cette phrase tirée d'un rapport rédigé à Edmonton en mai 1983 : [Traduction] «Ce détenu a participé à une prise d'otages au pénitencier de Dorchester au cours de laquelle des blessures ont été infligées aux otages (membres du personnel)»;

b) la seconde série de documents fournit des renseignements sur un incident qui s'est produit en mai 1980 à l'établissement Millhaven, dans lequel était impliqué un certain H.D. MacDonald, et non G.J. McDonald.

Il semble que non seulement l'administration centrale n'ait pas fourni les renseignements demandés, mais qu'elle ait également divulgué des informations erronées susceptibles de nuire à l'un des participants.

Dans sa lettre, le Commissaire indique que les renseignements dont disposait effectivement le pénitencier sur le détenu McDonald confirmaient qu'il avait été impliqué dans des prises d'otages antérieures au pénitencier de Dorchester (en avril 1979) et à l'établissement Millhaven (avril 1980). Auriez-vous l'obligeance de me fournir des renseignements précis concernant l'incident survenu à Millhaven en avril 1980? Pourriez-vous également m'envoyer copie du rapport d'enquête sur l'incident du pénitencier de Dorchester en avril 1979? Il est recommandé que des mesures soient prises immédiatement pour que les gestionnaires de situations d'urgence aient accès aux renseignements détaillés dont ils peuvent avoir besoin sur des prises d'otages antérieures, y compris aux rapports d'enquêtes sur ces incidents.

Le rapport de la commission d'enquête n'aborde pas tous les aspects du problème et est peu concluant.

Outre les renseignements précis demandés sur les points précités, j'ai invité le Service à ajouter des commentaires complémentaires qui seront incorporés dans notre rapport final sur cette question.

Le 10 juin 1992, le Service correctionnel du Canada nous a fait parvenir sa réponse en nous fournissant les renseignements suivants sur les questions soulevées :

a) L'utilisation de la drogue comme élément de négociation - même si le Service persistait à contredire les conclusions de sa propre commission d'enquête, il indiquait que le Commissaire avait décidé de prendre des mesures particulières pour remédier à ce problème et qu'il avait approuvé la conception et la mise en oeuvre d'un programme de formation sur la gestion des situations d'urgence, l'un des éléments clés de ce programme visant à fournir des éclaircissements sur la politique de non-compromis.

b) L'accessibilité aux dispositifs de surveillance audiovisuels - le programme de formation sur la gestion des situations d'urgence porte précisément sur les questions comparables à celles qui se sont posées lors de cet incident et comporte un volet important sur l'accessibilité et l'utilisation des dispositifs de

La troisième question concernait les difficultés que pose l'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale au pénitencier de la Saskatchewan, compte tenu du nombre croissant de détenus endurcis à sécurité maximale dans cet établissement.

Dans son rapport, la commission d'enquête indique que les efforts d'intégration donnent de bons résultats, mais que cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne posent aucun problème. Elle note également l'insatisfaction exprimée tant par le personnel que par les détenus à l'égard du nombre croissant de « perturbés » admis à l'établissement. M. Stewart a demandé pourquoi, compte tenu de ses observations, la commission ne formulait aucune remarque concluante sur l'utilité de poursuivre la politique d'intégration actuelle du Service. Le Commissaire a répondu que la commission d'enquête estimait que l'évaluation de la politique du Service dans ce domaine ne relevait pas de sa compétence.

Il n'était pas suggéré que la commission d'enquête évalue la politique d'intégration du Service, bien que l'ordre de convocation et les attributions de la commission ne semblent pas exclure une telle initiative. On laissait plutôt entendre, compte tenu des observations et des commentaires de la commission, qu'un examen de cette politique était nécessaire pour qu'il soit possible de trancher une question qui préoccupait manifestement à la fois le personnel et les détenus.

La quatrième question concernait l'accès aux renseignements relatifs à la prise d'otages à laquelle le détenu McDonald avait déjà participé au pénitencier de Dorchester.

L'établissement a demandé à l'administration centrale des renseignements sur la façon dont s'était déroulée la prise d'otages à laquelle le détenu McDonald avait déjà participé. Le Commissaire, dans sa lettre, a mentionné que l'établissement ne disposait pas de renseignements détaillés sur les mesures prises par les gestionnaires de situations d'urgence pour dénouer la crise, sur le comportement de McDonald lors de l'incident, sur les revendications formulées et sur le dénouement de l'incident. Il ajoutait que de tels renseignements n'étaient consignés que dans les rapports d'enquêtes menées sur des incidents de ce genre.

Le fait est que ces renseignements ne se trouvent fort probablement que dans les rapports d'enquêtes menées à la suite de ce genre d'incident, mais cela ne répond pas à la question de savoir pourquoi ceux qui peuvent en avoir besoin n'y ont pas accès.

Nous avons examiné les deux séries de documents télécopiés au pénitencier de la Saskatchewan lors de la prise d'otages en réponse à la demande de renseignements de la direction de l'établissement concernant le dénouement de l'incident auquel avait déjà participé McDonald. Voici nos observations :

a) la première série de documents ne contient pas de renseignements pertinents concernant la prise d'otages survenue à Dorchester en avril

conclusions de la commission d'enquête sur la prise d'otages au pénitencier de la Saskatchewan ainsi qu'à nos échanges de correspondance antérieurs.

Dans sa lettre du 7 août 1991, ci-jointe, M. Stewart demandait des éléments d'information sur quatre questions générales traitées dans le rapport de la commission d'enquête.

La première question portait sur la décision prise par la direction de faire de la drogue un élément de négociation, et le moment choisi pour une telle décision, ainsi que sur ses répercussions, à la lumière de la conclusion de la commission d'enquête, concernant la ligne de conduite adoptée de longue date par le Service selon laquelle « la remise de drogues aux détenus pour faciliter les négociations est interdite ».

Du fait de sa nature même, la prise d'otages dans un pénitencier constitue « une menace réelle de mort ou voies de fait graves ». Dans cette perspective, nous ne comprenons pas la réserve faite à l'égard de cette politique à la page un de la lettre du Commissaire de novembre 1991.

Le Commissaire ajoute que la remise de médicaments et l'opportunité d'une telle décision dans le cas de cet incident font l'objet d'un examen, et que des directives plus claires seront fournies aux sous-commissaires et aux directeurs d'établissement à ce sujet. Quand comptez-vous fournir ces directives ?

Il est recommandé que cette question de principe soit tranchée dans les plus brefs délais, y compris en ce qui a trait au rôle du médecin amené à prescrire des médicaments au cours d'une prise d'otages.

La deuxième question portait sur l'accessibilité des dispositifs de surveillance audiovisuels.

M. Stewart se demandait pourquoi la commission d'enquête concluait que l'on aurait pu faire un meilleur usage de l'aide technique extérieure, mais ne formulait aucune recommandation visant à assurer le recours immédiat à une telle assistance à l'avenir.

En réponse à cette question, le Commissaire a indiqué que l'on avait rarement besoin de tels dispositifs lors de ce genre d'incident et que, par conséquent, la commission d'enquête estimait que les directeurs d'établissement tiraient leurs propres conclusions et prendraient les mesures correctives nécessaires. Je ne comprends pas la logique de cette conclusion.

Il me semble que chaque établissement aurait tout intérêt à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer l'accès immédiat à l'assistance technique extérieure requise en cas de besoin. À mon sens, il aurait été plus judicieux de formuler une recommandation à cet effet que de laisser chaque directeur tirer ses propres conclusions.

Encore cette année, j'ai reçu des plaintes de détenus à qui l'on avait refusé une permission de sortir pour des raisons non conformes à la politique. J'ai examiné la question, ainsi que chacune de ces plaintes, avec le nouveau Commissaire et je recommande que celui-ci fournisse, dans une note de service adressée à tous les directeurs d'établissement, des directives plus claires concernant l'application de cette politique, et que cette note de service soit incorporée dans le guide sur les droits et privilèges des détenus qui devrait être publié cet été.

12. POLITIQUE RELATIVE AU CHANGEMENT DE SEXE

J'ai signalé cette question au Commissaire du Service correctionnel en avril 1991 parce qu'à mon avis, la politique du Service en la matière était excessivement restrictive sur le plan des possibilités de traitement offertes aux détenus transsexuels. Je recommandais à l'époque que «le Service examine sa politique à l'égard des changements de sexe afin de s'assurer que celle-ci ne limite pas indument les moyens auxquels on pourrait recourir pour répondre aux besoins légitimes de tous les détenus, y compris ceux qui purgent une peine de longue durée».

En mars 1992, le Service a entrepris d'examiner sa politique relative au changement de sexe et, bien que cet examen soit terminé et qu'un certain nombre de propositions aient été présentées à ce sujet au Comité de direction, la politique n'est toujours pas modifiée. J'estime que ce retard est inexcusable.

13. PRISE D'OTAGES - PÉNITENCIER DE LA SASKATCHEWAN

Cet incident, qui s'est produit le 25 mars 1991, a entraîné la mort de deux détenus. Après avoir examiné le rapport publié par la commission d'enquête du Service correctionnel concernant cet incident, j'ai écrit au Commissaire le 7 août 1991 afin de lui demander un supplément d'information sur quatre points du rapport d'enquête.

Comme je l'ai indiqué l'an dernier, mes observations portaient sur les points suivants :

- a) la décision de faire de la drogue un élément de négociation;
- b) l'accessibilité aux dispositifs de surveillance audiovisuels;
- c) la politique d'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale;
- d) l'accès aux renseignements concernant l'un des auteurs de la prise d'otages qui avait déjà participé à un incident semblable dans un autre établissement.

Je terminais mon rapport de l'an dernier sur cette question en disant que je jugeais «insatisfaisante» la réponse du Commissaire sur ces points et que nous avions écrit une nouvelle fois à l'administration centrale le 28 avril 1992 pour faire part au Commissaire de notre insatisfaction à l'égard de la réponse fournie. Voici le contenu de cette lettre du 28 avril 1992 :

[Traduction]

La présente fait suite à notre rencontre du 12 mars 1992 et se rapporte aux

indépendantes de leur volonté. La nouvelle politique précise que le directeur d'un établissement a le pouvoir de rajuster le taux de rémunération des détenus qui ne peuvent travailler en raison d'une maladie de longue durée ou à la suite d'un accident ou encore parce qu'il n'y a pas suffisamment de travail pour tous.

Comme je l'ai indiqué dans mon rapport annuel de l'an dernier, l'examen des plaintes que nous avons reçues à ce sujet a révélé non seulement que la politique n'était pas appliquée dans tous les établissements, mais encore que certains directeurs n'étaient même pas au courant des modifications apportées à cette politique.

En décembre 1992, l'administration centrale a clarifié cette question dans une note de service, et j'apprends par ailleurs qu'une Directive du Commissaire révisée devrait être promulguée en avril 1993. À mon sens, le Service a trop tardé à voir à la mise en oeuvre de cette politique, compte tenu de la situation en matière de rémunération des détenus qui avait été dénoncée antérieurement.

11. CRITÈRES RÉGISSANT LES PERMISSIONS DE SORTIR AVEC SURVEILLANCE POUR DES RAISONS HUMAINITAIRES

Comme je l'ai rappelé l'an dernier, nous avons signalé une première fois ce problème au Commissaire du Service correctionnel en avril 1988 parce que nous avions reçu à l'époque plusieurs plaintes provenant de détenus à qui l'on avait refusé une permission de sortir avec surveillance pour assister aux obsèques d'un membre de leur famille. Les résultats de nos enquêtes indiquaient clairement que les dépenses constituaient un important critère de décision - dans certains cas, il s'agissait du seul critère de décision - et que le Service avait demandé à l'occasion au détenu et à sa famille de supporter certaines dépenses.

Je terminais mon rapport annuel de 1988-1989 sur la question en disant qu'une telle pratique ne pouvait être raisonnablement justifiée, car elle créait des situations alimentant d'inévitables conflits d'intérêt et limitait l'accès à ce type de permissions de sortir en raison de critères fondés sur la distance à parcourir et la situation financière personnelle des intéressés. En janvier 1990, le Service a publié une nouvelle Directive dans laquelle les dépenses ne sont plus considérées comme un facteur de décision. En voici un extrait :

Les permissions de sortir avec surveillance pour raisons humanitaires doivent être autorisées (...) à condition qu'aucune information importante, en matière de sécurité ou de gestion de cas, n'y soit défavorable.

Dans mon rapport annuel de 1990-1991, je reconnaissais que cette politique était un pas dans la bonne direction et soulignais qu'il était essentiel que le Service prenne des mesures propres à garantir qu'elle serait à la fois comprise et mise en oeuvre dans les établissements, car les décisions en cette matière doivent être prises dans des délais opportuns. Dans mon rapport de l'an dernier, j'ajoutais que les erreurs commises ne peuvent être réparées - il est en effet impossible de reporter à une date ultérieure un décès ou des obsèques - et que nous continuons à recevoir des plaintes de détenus à qui l'on avait refusé une permission de sortir pour des raisons non conformes à la politique.

La encore, comme pour la procédure de règlement des griefs, la préparation des cas, la double occupation des cellules et les permissions de sortir, le Service n'a pas pris les mesures raisonnables et opportunes qui s'imposent pour remédier à un problème de longue date, en partie parce qu'il attend toujours la mise en place d'un système automatisé de gestion des détenus. On ne peut plus se permettre d'attendre l'implantation d'un système qui est constamment remis à plus tard pour prendre les mesures correctives qui s'imposent. Les hauts responsables ne peuvent plus se permettre d'invoquer les insuffisances de ce système comme excuse pour ne pas agir.

9. GESTION DES EFFETS PERSONNELS DES DÉTENUÉS

Au début de 1990, le Service a entrepris de réviser sa politique relative à la gestion des effets personnels des détenus en vue d'établir des lignes directrices nationales en la matière.

En janvier 1991, en réponse aux questions que nous avions soulevées sur ce point, le Service nous a fait parvenir une copie du texte provisoire de sa politique et de ses lignes directrices sur lequel le personnel des régions était invité à se prononcer. Nous avons fait connaître notre point de vue au personnel de l'administration centrale à l'occasion d'une réunion tenue au mois d'avril suivant.

Dans mon rapport annuel de 1990-1991, j'ai formulé le vœu que cette nouvelle politique traite, entre autres, des points suivants :

- l'attribution des responsabilités quand les effets personnels d'un détenu qui partage sa cellule avec un autre sont perdus ou endommagés;
- le calcul de la valeur de remplacement au moment du règlement des réclamations des détenus;
- les contradictions en ce qui concerne les effets personnels autorisés, qui créent des situations où un détenu qui a acheté certains effets dans un établissement apprend, au moment de son transfèrement dans un autre établissement, qu'il n'y a pas droit.

Je terminais en disant : « J'ai été informé que la politique révisée et les lignes directrices nationales l'accompagnant devaient être approuvées en octobre 1991 ». Je conclus mon rapport annuel de l'an dernier sur ce point en disant « Au moment de la rédaction du présent rapport (mai 1992), la politique promise se faisait toujours attendre. » Elle n'était toujours pas rendue publique au moment de la rédaction du présent rapport (au 31 mars 1993). J'ai appris que le texte provisoire d'une Directive du Commissaire serait prêt en mai 1993.

10. APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES DÉTENUÉS AUX DÉTENUÉS SANS EMPLOI

En mai 1991, le Service a rajusté sa politique de rémunération dans le but d'offrir une rémunération raisonnable aux détenus incapables de travailler pour des raisons

à la mise en liberté sous condition. Il y a beaucoup trop longtemps que ce programme ne reçoit pas toute l'attention qu'il mérite.

8. TRANSFÈREMENTS

Ainsi que je l'ai mentionné dans mes derniers rapports, les décisions relatives aux transfèremments peuvent être les plus importantes décisions prises par le Service correctionnel du Canada pendant l'incarcération d'un détenu. Qu'elles visent un premier placement, un transfèremment non sollicité par le détenu dans un établissement à sécurité plus élevée ou un transfèremment sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès immédiat de l'intéressé aux programmes et aux privilèges, mais aussi sur ses chances d'être considéré pour une mise en liberté sous condition. Au cours d'une année donnée, il y a très peu de détenus dans les pénitenciers fédéraux qui ne sont pas touchés par une décision de transfèremment. Il n'est donc pas étonnant que les décisions de transfèremment et le processus de prise de ces décisions représentent, encore cette année, la catégorie dans laquelle les plaintes adressées à notre Bureau ont été les plus nombreuses.

En 1989, le Service a procédé à une vérification interne de son processus de transfèremment non sollicité par le détenu. L'équipe de vérification a fait deux observations corroborant les préoccupations que nous avions exprimées antérieurement. En premier lieu, elle a souligné la nécessité de mieux informer tant le personnel que les détenus au sujet des recours prévus concernant les décisions relatives à ce type de transfèremment. En second lieu, elle a recommandé la mise en place d'un mécanisme plus efficace de contrôle de la qualité aux paliers régional et national qui permette de s'assurer que les procédures et les délais prescrits en matière de transfèremments sont respectés.

Dans mon rapport annuel de 1990-1991, je demandais que le Service donne suite à la recommandation de l'équipe de vérification interne concernant la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle de la qualité. Je recommandais par ailleurs que le Service correctionnel, dans le cadre de sa procédure de règlement des griefs, s'assure :

- que le système est en mesure de procéder à l'examen objectif des demandes d'appel et de rendre une décision dans des délais raisonnables;
- que l'examen d'une demande d'appel porte non seulement sur la décision prise, mais aussi sur l'impartialité du processus de prise de cette décision;
- qu'un résumé de l'examen des appels de décisions de transfèremment soit présenté dans un rapport trimestriel.

En mars 1992, on m'a informé que le Service n'appuyait pas ma recommandation et entendait plutôt voir au règlement des questions associées au processus de transfèremment après la mise en place du Système de gestion des détenus pour l'automne de 1992. J'apprends maintenant que l'administration centrale sera en mesure de contrôler directement les transfèremments de détenus après la mise en service du nouveau système de gestion des détenus, d'ici à la fin de l'année civile 1993.

On nous a également informés en avril 1992 que le Service correctionnel avait donné aux régions l'ordre de contrôler les écarts enregistrés dans les taux d'octroi de permissions de sortir et de prendre les mesures correctives nécessaires. Comme nous recevions toujours des plaintes à ce sujet et que, d'après nos constatations, le nombre de permissions de sortir continuait de diminuer, nous avons demandé à voir les résultats des contrôles effectués dans les régions et une description des mesures correctives prises à cet égard. En décembre 1992, on nous a fait savoir que les régions ne considéraient pas le contrôle de ce programme comme une priorité.

J'apprends aujourd'hui qu'une fois que le système amélioré de gestion des détenus sera mis en place, d'ici la fin de cette année civile, le Service disposera de données plus complètes sur le programme des permissions de sortir dans chaque établissement. Le Service a alors l'intention d'entreprendre une analyse complète à l'échelle du système de son programme de permissions de sortir.

Pour résumer l'état de la question :

a) Le Service n'a pas donné suite à la recommandation formulée dans le *Rapport du groupe chargé d'examiner le programme des permissions de sortir pour les détenus dans les pénitenciers* (Pepino) publié en mars 1992 en vue d'une analyse dans chaque établissement;

b) les régions n'ont pas procédé au contrôle des écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir prescrit par le Service au début de 1992;

c) Le Service n'a pas élaboré une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir (recommandation du rapport Pepino);

d) Le Service attend l'implantation du système amélioré de gestion des détenus pour effectuer une analyse complète, à l'échelle du système, du programme de permissions de sortir.

Je crois que, depuis deux ans, le Service cherche à brouiller les pistes au sujet de cette question. Dans certains établissements, les permissions de sortir ont diminué de moitié entre 1987 et 1992, et l'écart entre les taux d'octroi d'une région à l'autre est dans certains cas de cinq à un. En mettant les choses au mieux, le Service ne peut que faire des conjectures sur les raisons de ces baisses et de cet écart.

La Loi sur le service correctionnel et la mise en liberté sous condition a changé les règles du jeu en matière de permissions de sortir. Tant qu'il ne disposera pas d'une solide base de données chronologiques et qu'il n'aura pas cerné les variables influant sur le fonctionnement du programme, le Service ne sera pas capable de bien évaluer les répercussions des changements apportés par la Loi au programme des permissions de sortir.

J'estime qu'il s'agit là d'un programme important qui contribue directement à la réinsertion sociale des détenus et qui a une incidence certaine sur la capacité du Service de préparer les cas dans les délais convenus en prévision de la prise de décision relative

7. PROGRAMME DE PERMISSIONS DE SORTIR

Aujourd'hui, plus de 2 000 détenus des pénitenciers sont à deux, parfois même à trois, par cellule, soit plus de 20 % de la population dite à sécurité maximale ou moyenne. Rien n'indique de façon tangible que le Service a donné suite à ma recommandation en vue de «l'application de méthodes efficaces, opportunes et pratiques de contrôle de la situation». Ce problème exige toujours l'attention immédiate du Service, puisque force est de constater qu'il ne disparaîtra pas de lui-même.

- le rapport national récapitulatif publié chaque mois reflète les incohérences et les inexactitudes des rapports régionaux;
- le rapport national récapitulatif ne contient que des chiffres, qui ne semblent pas avoir été examinés ni interprétés;
- le nombre de détenus partageant une cellule a doublé depuis 1990, date à laquelle le Service s'est engagé à en réduire le nombre «en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus».

Comme nous l'avons signalé l'an passé, les problèmes liés à ce programme ont été portés dans mon rapport de 1990-1991. En principe, le Service correctionnel s'était alors engagé à mener dans chaque établissement une analyse complète de la situation dans but de déterminer où se produisaient les baisses enregistrées. Il nous communiquait toutefois en mai 1991 ses chiffres sur les permissions de sortir accordées en 1990, selon lesquels le nombre de ces permissions avait augmenté par rapport à l'année précédente, puis nous faisait savoir, sans fournir les résultats de l'analyse complète de la situation dans chaque établissement prévue au départ, que la situation ne semblait plus constituer un problème et que la question était considérée comme réglée. En mars 1992, le *Rapport du groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir pour les détenus dans les pénitenciers* (Pepino) était rendu public; il contenait notamment la recommandation suivante :

Le Service correctionnel du Canada devrait entreprendre une analyse complète dans chaque établissement afin de vérifier le taux de permissions de sortir avec surveillance et sans surveillance accordées au cours des cinq dernières années, ainsi que toute diminution dans le taux et les raisons qui la motivent. De plus, le SCC devrait élaborer une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi de permissions de sortir et d'établir un cadre permettant d'analyser les renseignements recueillis dans chaque établissement, comme le profil de la population, le moment de la peine où les permissions de sortir sont accordées, et les échecs et les réussites des permissions de sortir.

Peu après, en avril 1992, le Service correctionnel nous informait qu'il n'avait pas l'intention de consacrer plus de temps à l'examen des données antérieures sur les permissions de sortir, et qu'il ne prévoyait pas incorporer ce genre de données dans les énoncés de ses résultats. Il est clair que le Service n'entendait pas donner suite à la recommandation contenue dans le rapport.

détenus qui sont dans ce cas ont un accès limité aux programmes et aux possibilités d'emploi, et une liberté de mouvement restreinte, ce qui les oblige à passer beaucoup de temps dans leur pavillon cellulaire.

Le Commissaire a répondu à mes observations en ces termes :

[Traduction]

...la double occupation des cellules ne constitue pas une mesure correctionnelle acceptable, et le Service continuera de tout mettre en oeuvre pour réduire le recours à une telle mesure en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus.

Dans mon rapport de 1990-1991, le nombre des détenus placés à deux par cellule étant passé à 1 200, dont 500 partageaient des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, je recommandais que le Service voie à surveiller en permanence, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale, le nombre de détenus partageant une cellule à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, et la durée de cette double occupation.

Le Service correctionnel du Canada a rejeté cette recommandation, et le Commissaire nous a indiqué que le contrôle du nombre de détenus partageant une cellule se ferait «dans le cadre de l'examen opérationnel et du processus de vérification du Service».

Dans mon rapport de l'an dernier, le nombre des détenus partageant une cellule étant passé à 1 700, je recommandais à nouveau l'application de méthodes efficaces, opportunes et pratiques de contrôle de la situation.

En avril 1992, j'ai appris que le Service était en train d'élaborer un système de suivi des détenus qui permette de déterminer ceux d'entre eux qui partagent une cellule pendant une portion de leur peine d'isolement. Ce système n'est toujours pas en place.

Nous avons demandé copie des rapports d'«examen opérationnel» et de «vérification interne» sur la double occupation des cellules. En janvier 1993, on nous a informés que cette question n'avait pas encore fait l'objet d'une vérification interne ou d'un examen opérationnel en bonne et due forme, que chaque région avait mis en place un mécanisme de contrôle de la double occupation des cellules et d'établissement de rapports à l'intention de l'administration centrale, et qu'un rapport national récapitulatif était produit une fois par mois.

Pour résumer l'état de la question :

- il n'existe pas de système de suivi permettant d'identifier les détenus qui partagent des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale;
- la situation de double occupation des cellules n'a pas fait l'objet d'examens opérationnels ni de vérifications internes;
- les chiffres fournis par les régions sur la double occupation des cellules sont incohérents et parfois inexacts;

Le Service reconnaît qu'un problème se pose dans le domaine de la préparation des cas et de l'accès aux programmes de santé mentale. Le contenu actuel de la base d'information du Service dans ce domaine ne permet pas de bien déterminer l'ampleur ni les causes précises des problèmes rencontrés, ni les mesures ou la stratégie que la direction doit mettre en oeuvre pour y apporter des solutions raisonnables.

Nous avons appris qu'un système amélioré d'information sur les détenus devait entrer en service cet été. Tant que le Service ne sera pas capable de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés dont ils ont besoin, les politiques et les décisions de gestion qu'il adoptera dans ce domaine demeureront ponctuelles et incohérentes. Je recommande une fois de plus que le Service accorde une attention immédiate à cette question.

5. DROITS ET PRIVILÈGES DES DÉTENUS

Nous avons signalé une première fois cette question en juillet 1989, puis mentionné dans trois rapports antérieurs qu'il était indispensable que le Service précise le rapport existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges, et voie à en informer le personnel et les détenus. Le Commissaire avait souligné que le Service considère comme «hautement prioritaires» les questions liées aux droits et privilèges, et nous avait informés que le guide traitant de ces questions serait publié vers la fin de 1991. Nous avons appris plus tard que le guide ne serait publié qu'après l'adoption de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

En mars 1993, le Bureau a reçu un «document de consultation provisoire» sur les droits et privilèges des détenus. J'ai appris récemment que la publication du guide est maintenant prévue pour l'été 1993.

6. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Depuis 1984, je parle dans mes rapports annuels des répercussions négatives de la double occupation des cellules sur les détenus et sur la gestion des établissements. Cette année-là, le nombre de détenus partageant une cellule s'élevait à environ 700, et un grand quotidien avait repris en manchette une déclaration du Commissaire du Service correctionnel selon laquelle le problème de la surpopulation des pénitenciers serait éliminée avant juillet.

Dans mon rapport annuel de 1989-1990, le nombre de détenus partageant une cellule dans les pénitenciers étant passé à environ 1 000, je réitérais ma recommandation du 21 juin 1984 :

Que le Service correctionnel du Canada cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire.

Je m'inquiétais à nouveau des répercussions de la double occupation des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale en rappelant que les

Après avoir reconnu qu'il existait effectivement des problèmes, le Service avait pris certaines mesures dans le but de remédier à la situation. Les problèmes décelés n'ayant pas été réglés, il semble que le Service soit loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'est fixés. Nous croyons que le Service se doit de prendre immédiatement des mesures en vue de corriger une situation qui s'éternise.

Les objectifs se rapportant à cette question sont les suivants :

- a) La mise en place d'un Système d'information de gestion des détenus d'ici à l'automne 1992 qui permette aux gestionnaires de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés qui répondent à leurs besoins. Le système actuel ne permet pas aux gestionnaires d'obtenir ces éléments d'information. On m'a informé que le nouveau système devrait être en place à l'automne 1993.

- b) La production de rapports trimestriels sur les renonciations/reports et leurs raisons devait commencer en avril 1992. Ces rapports trimestriels devaient exposer les raisons du report de la présentation des cas en vue d'une mise en liberté sous condition de manière à ce que les cadres supérieurs puissent prendre rapidement les mesures correctives nécessaires. Le premier rapport trimestriel, publié en décembre 1992, n'indiquait pas les motifs des retards. Le deuxième et le troisième rapports trimestriels ont été publiés en janvier 1993; les motifs des retards y étaient classés en catégories générales, mais on n'y trouvait pas d'analyse ni de commentaires concernant les mesures éventuelles recommandées pour aider à réduire le nombre de ces retards.

Le dernier rapport trimestriel examiné fait état de 1 400 cas de renonciation ou de report entre octobre et décembre 1992.

- c) L'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de suivi fournissant aux gestionnaires les éléments d'information concernant les répercussions des programmes de traitement des délinquants sexuels sur la prise de décisions en matière de libération conditionnelle et les résultats des efforts déployés par le Service en vue de s'assurer que «les délinquants sexuels ont la possibilité de se faire évaluer et traiter avant les dates auxquelles ils sont admissibles à la libération conditionnelle».

Il n'existe pas de système de suivi capable de fournir l'information requise dans ce domaine. Les délinquants sexuels participent rarement à des programmes de traitement avant les dates auxquelles ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle et, dans bien des cas, leur traitement n'est pas terminé avant la date de leur libération d'office. Le rapport trimestriel sur les cas de renonciation et de report survenus entre octobre et décembre 1992 indique que près de 500 cas de retard étaient dus au fait que le détenu devait terminer ou poursuivre un traitement ou un programme d'apprentissage avant l'audition.

requisse pour déceler les incohérences associées à l'interprétation et à l'application des lignes de conduite du Service.

En vertu de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Service doit établir «une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants». La procédure actuelle ne satisfait pas à cette exigence.

La procédure n'a rien d'expéditif, les étapes du traitement des griefs prenant jusqu'à six mois. On ne peut affirmer non plus qu'elle mène à un règlement juste des griefs; il s'agit plutôt d'une épreuve de force dont on sort gagnant ou perdant, la partie étant très inégale pour le détenu puisque l'information qu'on lui fournit se fait plus rare à mesure que la procédure avance.

En plus de la fonction première qui lui est attribuée aux termes de la Loi, la procédure de règlement des griefs devrait être considérée par le Service comme un précieux outil de gestion permettant de cerner des problèmes précis et d'en explorer les solutions possibles; tel n'est pas encore le cas. Les établissements et les régions ne conformément pas à la politique du Service qui demande que des rapports mensuels sur les griefs soient présentés à l'administration centrale, et rien n'indique que la procédure fasse l'objet d'un contrôle ni d'une analyse à l'échelle nationale.

Pour conclure sur ce sujet, j'aimerais réitérer les propos que j'ai tenus en 1989 : cette procédure ne sera plus efficace et plus crédible qu'à partir du moment où les hauts responsables du Service s'engageront à en assurer le bon fonctionnement.

En guise de premier pas dans cette direction, je recommande que le Service fasse une vérification approfondie, à l'échelle nationale, du fonctionnement de la procédure actuelle, non seulement pour s'assurer que les exigences relatives aux délais de traitement et à l'établissement de rapports sont respectées, mais aussi pour déterminer si les examens requis sont effectués avec le soin et l'objectivité nécessaires et si le groupe visé juge la procédure crédible.

4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES DE SANTÉ MENTALE

J'ai soulevé cette question dans mon rapport de 1988-1989 en insistant sur le fait que le Service a de plus en plus de difficulté à préparer les cas correctement et dans les délais convenus en prévision de la prise de décision concernant la mise en liberté sous condition. Selon les résultats de notre examen, il était manifeste à l'époque que bon nombre des retards constatés étaient directement liés à l'incapacité du Service de voir à l'évaluation psychiatrique d'un détenu et à lui fournir les traitements requis avant les dates d'audiences de libération conditionnelle.

En 1990, j'ai fait observer que la situation avait des répercussions importantes sur la viabilité du processus décisionnel du système, sur l'efficacité de ses programmes et sur la capacité du Service d'accorder un traitement équitable aux détenus.

En dépit des examens internes dont fait l'objet depuis des années la procédure de règlement des griefs et malgré les engagements pris à cet égard dans le passé, rien n'indique, à l'échelle nationale, que le système est géré d'une manière efficace ni que les responsables concernés sont déterminés à en assurer le bon fonctionnement. Les délais de traitement des demandes prescrits par la politique sont toujours loin d'être respectés; et, dans bien des cas, les plaintes ne sont pas examinées avec tout le soin et l'objectivité nécessaires. Le système automatisé d'établissement de rapports n'est pas encore en service, et la procédure suit son chemin sans qu'il soit possible d'obtenir des données pertinentes sur son fonctionnement ni de fournir aux cadres supérieurs l'information

Lors d'une récente réunion avec le Commissaire, j'ai appris que l'entrée en service du système était prévue pour l'été 1993.

En mars 1992, on m'a informé que le Service n'appuyait pas la mise en place de mécanismes d'établissement de rapports distincts concernant des questions précises et qu'il avait l'intention de donner suite à cette recommandation à une échelle plus large en introduisant un système automatisé d'établissement de rapports qui permettrait de cerner et d'analyser les insuffisances éventuelles de la procédure de règlement des griefs. Ce système, qui devait être introduit avant le 1^{er} juin 1992, permettrait au Service correctionnel de déceler les incohérences dans l'interprétation des lignes de conduite.

Dans mon rapport de 1990-1991, je recommandais que les administrations, tant centrale que régionales, présentent des rapports trimestriels faisant état des décisions rendues, afin que l'il soit possible d'assurer une certaine uniformité dans l'interprétation des lignes de conduite du Service sur le règlement des griefs présentées par les détenus.

Au sujet de la question de la volonté et du sens des responsabilités dont doivent faire preuve les responsables de la procédure, le Commissaire a commenté, en février 1990, l'obligation du Service de s'assurer que les détenus ont accès à un mécanisme de recours efficace en déclarant que la rapidité avec laquelle le Service donnera suite aux demandes de redressement sera perçue, à juste titre, comme un indicateur de l'importance qu'il accorde au règlement des plaintes des détenus.

Ce n'est pas d'hier que notre Bureau juge préoccupantes les modalités d'application de la procédure de règlement des griefs du Service correctionnel du Canada. Pour être efficace et crédible, tout mécanisme de redressement à paliers doit comporter à la fois un processus préliminaire favorisant la participation et permettant d'examiner en profondeur et objectivement les griefs, et un dernier palier où les responsables n'hésitent pas à prendre rapidement les décisions finales qui s'imposent. Comme je l'ai dit antérieurement, à mon avis, les difficultés que crée actuellement la procédure sont attribuables non pas tant à sa structure et à ses modalités d'application qu'à un certain manque d'engagement et de détermination chez les personnes chargées d'en assurer le bon fonctionnement.

3. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

Pour la cinquième année consécutive, j'ai donc recommandé que des mesures soient prises immédiatement à ce sujet.

Ce ne sont pas nos attentes qui comptent, mais plutôt les exigences de la politique établie par le Service correctionnel du Canada. En dépit des engagements pris antérieurement, le Service n'a toujours pas évalué objectivement les opérations des unités spéciales de détention, trois ans après l'adoption de sa nouvelle politique.

Lors d'une récente rencontre avec le Commissaire, j'ai été avisé du fait que le troisième rapport annuel sur les unités spéciales de détention serait publié sous peu; cette année encore, le Service espère que ce rapport sera de meilleure qualité. Le Commissaire a également indiqué que la gestion des unités spéciales de détention ferait l'objet d'une vérification interne dans le courant de l'année à venir.

2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS

J'ai soulevé la question de la rémunération des détenus dans mon rapport annuel de 1988-1989 et j'ai recommandé à l'époque que des mesures soient prises pour assurer le rajustement général des taux de rémunération afin d'atténuer l'érosion de la situation financière des détenus. J'ai ajouté que cette situation se répercutait non seulement sur le pouvoir d'achat des détenus à l'intérieur de l'établissement, mais aussi sur le solde de leur compte en banque au moment de leur mise en liberté.

Dans mon rapport de l'an dernier, je faisais observer que le nombre de plaintes à ce sujet avait augmenté, et que la situation constatée antérieurement s'était progressivement aggravée. Je conclusais en recommandant à nouveau au Service d'accorder aux détenus, dans les plus brefs délais, un rajustement majeur de leur taux de rémunération.

À la suite d'une réunion avec le Commissaire, en avril l'an dernier, qui a porté sur la question de la rémunération des détenus, j'ai écrit à M. Ingstrup. Voici un extrait de la

lettre :

[Traduction]

Comme vous le savez, j'en suis convaincu, beaucoup de détenus dépensent plus quotidiennement en produits du tabac qu'ils ne gagnent par jour en travaillant. Tant les détenus que le personnel nous ont signalé que cette situation aggrave sensiblement les tensions et les activités illicites dans les établissements.

On nous a également signalé que les détenus qui ont des dettes envers d'autres détenus sont plus nombreux, tout comme ceux qui demandent protection à cause de leurs dettes, et les pratiques illicites telles que la fabrication d'alcool, le trafic de drogue et les prêts usuraires se multiplient.

Lorsqu'on ne peut obtenir de l'argent de sources légitimes, on est forcé de recourir ou de prendre part à un marché noir bien moins légitime : c'est un fait économique reconnu. Je crains que, faute de remédier immédiatement à cette situation, on assistera à une aggravation du climat d'agitation qui règne dans les établissements où se font déjà sentir les tensions liées au surpeuplement. Par conséquent, je recommande que des mesures soient prises dans les plus brefs délais pour que les taux de rémunération des détenus reflètent le coût de la vie dans les établissements.

Je pourrai alors étudier, avec le Commissaire, les conclusions et les recommandations du Comité.

L'année suivante, comme le Comité de révision n'avait pas encore publié ses conclusions, je réitérais dans mon rapport de 1990-1991 l'espoir que le Comité saurait déterminer objectivement non seulement si les opérations des unités spéciales sont conformes à la politique établie, mais aussi si ces opérations répondent effectivement aux objectifs convenus du programme.

Le Service a publié un rapport provisoire sur les unités spéciales de détention en octobre 1991 et un rapport final sur cette question en janvier 1992. La base de données sur laquelle était fondé ce rapport était incohérente et mal définie; le document ne contenait aucune analyse ni évaluation de la mesure dans laquelle le programme répondait aux besoins des détenus visés. Dans un résumé concernant le contenu de ce rapport, le Service indiquait que «comme le démontrent certaines des données statistiques présentées dans le Rapport, on doit s'entendre sur une méthode normalisée d'établissement de rapports pour que les analyses à venir soient plus instructives».

J'ai indiqué dans mon rapport de 1991-1992 que le premier rapport annuel sur les unités spéciales de détention était insatisfaisant, en ajoutant :

Afin d'accroître la pertinence des analyses dans ce secteur, le Service a normalisé la méthode d'établissement de rapports ainsi que la méthode de collecte des données statistiques concernant la gestion des USD. J'ai été informé que le Service espère que le prochain rapport sera plus détaillé et de meilleure qualité.

Le second rapport annuel sur les unités spéciales de détention, qui porte sur la période allant d'avril 1991 à mars 1992, a été rendu public le 20 novembre 1992. Le Service a déclaré que «bien qu'il ne réponde pas encore à toutes les attentes de l'Enquêteur correctionnel, le second rapport annuel est nettement supérieur au premier».

La qualité du rapport est accessoire par rapport à la question fondamentale de la qualité du programme des unités spéciales de détention. Nous avons examiné ce programme, avec les sous-commissaires des régions du Québec et des Prairies, pour conclure qu'il ne fait que maintenir les détenus dans leur isolement. Ainsi, les programmes et les possibilités d'emploi sont limités et ont peu ou pas de rapport avec les besoins des détenus visés. Les déplacements des détenus, les contacts entre détenus ainsi que les contacts entre employés et détenus font toujours l'objet d'un contrôle excessif, en dépit des assouplissements proposés dans la nouvelle politique. Les services psychiatriques et psychologiques se réduisent généralement à des évaluations liées à la prise de décisions par le Comité national de révision des cas, et rien n'indique que des traitements et programmes réguliers répondant aux besoins définis sont offerts. Les exigences énoncées dans la politique touchant la collecte et l'analyse de données ne sont pas respectées, et le Comité ne s'acquitte pas de ses responsabilités en matière de contrôle et de supervision des opérations des unités spéciales de détention.

QUESTIONS FAISANT L'OBJET DE PLAINTES

Bon nombre de ces questions ont été exposées en détail dans des rapports annuels antérieurs. Aussi, je me contenterai de rappeler brièvement chaque problème à l'étude et de faire le point sur les mesures prises par le Service correctionnel du Canada pour tenter d'y remédier. Il convient également de noter que les hauts responsables du Service correctionnel, y compris le nouveau Commissaire, M. John Edwards, qui est entré dans ses nouvelles fonctions le 11 février 1993, ont étudié toutes ces questions d'une manière approfondie.

1. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Ces unités, dont le niveau de sécurité est le plus élevé au sein du Service, sont réservées aux détenus que le SCC a jugé trop dangereux pour être placés dans un établissement à sécurité maximale. Il existe deux unités spéciales de détention : l'une est située à Prince-Albert, en Saskatchewan, et l'autre à Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec. Ces unités peuvent, à elles deux, accueillir 170 détenus et en héberger actuellement 120.

En mars 1990, le Service a modifié sa politique sur les unités spéciales pour y annoncer son intention d'élaborer des programmes spéciaux pour les détenus dangereux permettant d'évaluer leurs besoins et d'y répondre, et de créer un environnement humain à leur intention, de manière à faciliter leur intégration dans un établissement à sécurité maximale.

Dans mon rapport annuel de 1989-1990, j'ai longuement parlé de l'évolution de ces unités ainsi que des inquiétudes que nous inspirent tant le principe du placement de ces détenus dans des établissements distincts que la gestion des unités elles-mêmes. Je

concluais en disant :

Bien que je continue de douter de l'utilité des unités spéciales de détention, je suis d'avis que la politique actuelle constitue un progrès encourageant, conformément au souhait du Commissaire de fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain. Je dois cependant rappeler qu'il y a beaucoup à faire entre l'élaboration d'une politique raisonnable et la mise en oeuvre d'un programme raisonnable. Il ne faut pas oublier qu'en 1979, l'énoncé de politique sur les unités spéciales de détention prévoyait l'établissement d'installations et l'élaboration de programmes destinés aux détenus considérés comme particulièrement dangereux, afin de favoriser leur réintégration dans la population carcérale des établissements à sécurité maximale.

Au cours de la présente décennie, le Service doit se donner pour but d'évaluer objectivement non seulement la conformité des opérations des unités à sa politique établie, mais aussi l'efficacité de ces opérations par rapport à l'objectif fixé. Le rapport annuel du Comité de révision national constituera la première étape de ce processus. J'attends avec impatience la publication de ce rapport.

PERSONNEL

Je manquerais à tous mes devoirs en passant sous silence les efforts déployés par les membres de mon personnel tout au long de l'année qui vient de s'écouler. Le nombre de plaintes formulées par les délinquants est demeuré très élevé, et nous avons dû consacrer une bonne part du peu de ressources et de temps dont nous disposons au processus législatif qui a conduit à la promulgation de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. C'est grâce à votre dévouement, qui ne s'est jamais démenti, que nous tous au sein de ce Bureau avons pu nous acquitter de nos responsabilités sur les deux fronts. J'aimerais simplement vous dire combien votre persévérance, votre dévouement et votre professionnalisme sont inestimables.

Je manquerais également à tous mes devoirs en ne rendant pas hommage aux membres du personnel du Secrétariat du Ministère pour l'assistance et les directives précieuses qu'ils ont fournies à ce Bureau tout au long du processus législatif. Le résultat final témoigne de façon élogieuse de la valeur de leurs efforts.

trop, et une baisse du nombre de plaintes relatives à l'accès aux services de santé mentale peut tout aussi bien être l'indice de la tolérance dont font preuve les délinquants à l'égard de délais indus que de la découverte d'une solution au problème. Ces questions doivent être étudiées dans le contexte de la situation des établissements et des régions, et compte tenu du nombre de plaintes individuelles auxquelles elles donnent lieu respectivement.

Dans le même esprit, force est de constater que les chiffres présentés au tableau C sur l'état des plaintes ne peuvent être interprétés comme des indicateurs du volume de travail du Bureau. Nous passons parfois beaucoup plus de temps à déterminer qu'une plainte est « hors mandat » ou « prématurée » qu'à régler un cas.

Comme je l'ai indiqué, nous entamons nos démarches en vue du règlement des plaintes au niveau des établissements et des régions. C'est l'interprétation donnée à nos chiffres, par catégorie de plaintes, à l'échelle des établissements et des régions qui permet d'établir un lien de corrélation entre les plaintes individuelles et collectives, et les sources précises de problèmes. Notre Bureau produit et continuera de produire régulièrement des rapports sur la situation des établissements et des régions dans lesquels nous faisons l'inventaire des questions précises soulevées par les plaignants et de mesures que nous avons prises en vue du règlement des plaintes. Nous passons régulièrement en revue ces renseignements avec les autorités régionales compétentes pour tenter de cerner les problèmes systémiques et individuels, et prendre en temps voulu les mesures qui s'imposent pour les régler. Les réactions que suscite ce processus sont, pour la plupart, encourageantes, et nous sommes reconnaissants au personnel des établissements et des régions de sa collaboration dans ce domaine.

ACTIVITÉS

Sur le plan pratique, l'Enquêteur correctionnel a essentiellement pour fonction d'enquêter sur les plaintes individuelles des détenus et de recommander des solutions. Il lui incombe également de réviser les lignes de conduite et pratiques du Service au regard des questions qui font l'objet de plaintes afin qu'il soit possible de cerner les problèmes systémiques et de leur accorder toute l'attention voulue.

Toutes les plaintes adressées à notre Bureau font l'objet d'un examen préliminaire visant à bien situer le problème. Une fois cette première étape franchie, s'il est établi que la question sur laquelle porte la plainte ne fait pas partie de notre mandat, nous informons le plaignant de la façon de procéder pour obtenir satisfaction, et nous l'aidons au besoin dans ses démarches. Par contre, si l'objet de la plainte fait partie de nos attributions, nous remettons au plaignant un exposé des lignes de conduite et pratiques du Service dans le domaine pertinent. Des arrangements sont pris en prévision d'une entrevue au cours de laquelle le détenu est encouragé à avoir d'abord recours à la procédure interne de règlement des griefs administrée par le Service. Tout en encourageant le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si l'examen préliminaire a permis d'établir que le détenu n'aura pas ou ne peut raisonnablement avoir recours à cette procédure interne, ou que le Service s'occupe déjà de chercher une solution au problème à l'origine de la plainte, nous prenons les mesures qui s'imposent selon notre jugement pour nous assurer que l'objet de la plainte reçoit toute l'attention voulue.

Au cours de l'année, notre Bureau a reçu 5 490 plaintes, ce qui représente une légère augmentation par rapport à l'an dernier. Les enquêteurs ont rendu 250 visites dans les établissements et ont effectué 1 644 entrevues avec des délinquants, soit un volume de travail comparable à celui des années précédentes. On trouvera une répartition de ces chiffres aux tableaux A à H de ce rapport.

Certains responsables au sein du Service ont fait observer qu'à leurs yeux, les chiffres présentés dans notre rapport annuel ne faisaient pas l'objet d'une analyse. Je profiterai de ce rapport pour clarifier brièvement ce point.

Le Bureau reçoit et examine essentiellement des plaintes formulées par des délinquants. C'est, en premier lieu, au palier des établissements que nous déployons nos efforts en vue du règlement de ces plaintes. Comme je l'ai indiqué dans des rapports annuels antérieurs, la très grande majorité de nos activités se déroulent au palier des établissements. Dans cette perspective, l'analyse des chiffres relatifs aux plaintes à l'échelle nationale permet, au mieux, de se faire une idée générale des principales sources de préoccupation des délinquants et, si l'on compare ces chiffres d'une année à l'autre, d'obtenir des indications quant à l'efficacité des mesures prises par le Service pour remédier à ces problèmes généraux.

Il convient également de noter que le nombre brut de plaintes associées à une question particulière ne devrait pas être considéré comme un indicateur, à l'échelle nationale, de l'importance de cette question; une seule plainte relative au recours à la force est une de

TABLEAU H (suite)

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE - PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas réglés	Renseignements	Avis	Aide
Administration des peines	14	14	28	23
Personnel	4	8	47	35
Permissions de sortir	10	8	11	34
Téléphone	18	2	8	20
Transfèrerements				
a) décision	17	16	25	55
b) non sollicités	6	11	45	25
Recours à la force	2	1	2	10
Visites	32	12	35	28
Cas hors mandat				
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	4	24	30	39
Questions relevant d'un tribunal de l'extérieur	0	4	3	6
Questions de compétence provinciale	0	3	2	2
Total	489	664	692	1206

TABLEAU H

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE - PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas réglés	Renseignements	Avis	Aide
Isolément préventif	10	7	7	60
a) placement				
b) conditions	28	10	20	60
Préparation des cas				
a) libération conditionnelle	31	54	49	105
b) permission de sortir	17	6	21	39
c) Transfèrement	35	32	24	101
Effets de cellule	41	17	40	67
Placement en cellule	4	7	15	21
Réclamations				
a) décisions	2	2	7	6
b) traitement	7	3	10	14
Correspondance	8	1	6	9
Régime alimentaire				
a) pour des raisons médicales	3	0	2	7
b) pour des raisons religieuses	4	1	1	7
Discipline				
a) décisions d'un président	1	10	4	6
b) relative à une infr. mineure	0	0	5	2
c) procédures	12	11	17	20
Discrimination	1	2	3	6
Emploi	15	9	23	39
Questions financières				
a) accès	9	7	8	12
b) rémunération	26	9	9	16
Nourriture	2	2	1	2
Procédure de règlement des griefs	23	13	11	62
Services de santé				
a) accès	22	15	22	57
b) décisions	14	25	31	46
Information				
a) consultation	13	7	11	13
b) correction	9	38	27	29
Services de santé mentale				
a) accès	5	6	4	7
b) programmes	0	1	3	2
Placement pénitentiaire	8	14	14	19
Visites familiales privées	24	8	9	36
Programmes	7	13	18	29
Demandes d'information	1	231	34	30

TABLEAU G

ÉTAT DES PLAINTES

Mesure	Nombre
Cas en suspens	309
Cas hors mandat (aucune mesure)	125
Plaintes prématurées	1022
Plaintes injustifiées	646
Plaintes retirées	193
Aide fournie	1206
Conseils fournis	692
Renseignements fournis	664
Cas réglés	489
Cas qu'il a été impossible de régler	144
Total	5490

TABLEAU F

ENTREVUES DE DÉTENU

1992	Jun	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	1993	Janvier	Février	Mars	Total
	53	115	202	95	161	244	122		241	187	224	1644
Nombre d'entrevues												

Nombre de visites

Établissement

Archambault	7
Atlantique	5
Bath	5
Beaver Creek	3
Bowden	8
Collins Bay	8
Cowansville	9
Donnacona	7
Dorchester	9
Drumheller	6
Drummond	8
Edmonton	6
Elbow Lake	1
Centre fédéral de formation	4
Ferndale	3
Frontenac	7
Joyceville	8
Kent	9
Pénitentier de Kingston	8
La Macaza	9
Leclerc	8
Matsqui	7
Millhaven	8
Mission	6
Montée Saint-François	5
Mountain	6
Pittsburgh	5
Port-Cartier	6
Prison des femmes	6
Centre psychiatrique, Pacifique	4
Centre psychiatrique, Prairies	4
Centre de réception, Québec	8
Riverbend	6
Rockwood	2
Pénitentier de la Saskatchewan	8
Springhill	4
Sainte-Anne-des-Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	9
Westmorland	3
William Head	3
Total	250

TABLÉAU D
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION

Région	Plaintes	Nombre de détenus*
Pacifique	558	1 597
Prairies	1 006	2 642
Ontario	1 295	3 680
Québec	2 116	3 772
Maritimes	515	1 245
Total	5 490	12 936

* Ces chiffres, fournis par le Service correctionnel du Canada, sont ceux du 31 mars 1993.

TABLEAU C (suite)

PLAINTES - PAR RÉGION

Région du Québec												
Archambault	Cowansville	Donnacona	Drummondville	Centre féd. de formation	La Macaza	Leclerc	Montée Saint-François	Centre Ogilvy	Port-Cartier	Centre psychiatrique	Sainte-Anne-des-Plaines	Etabl. provinciaux
15	16	5	28	15	18	14	6	0	2	23	7	2
16	18	23	24	17	27	10	11	0	0	42	14	6
28	28	15	36	37	34	15	17	0	0	25	8	4
24	30	13	29	14	17	11	12	0	10	19	10	7
18	15	27	19	19	7	9	16	0	10	18	18	1
17	43	15	35	25	20	30	11	0	18	8	11	5
23	19	17	29	21	46	29	11	0	11	12	20	2
26	20	23	34	24	15	24	10	0	22	12	5	6
17	10	15	44	59	5	13	9	0	39	9	9	1
13	30	34	16	21	19	23	8	0	23	5	9	2
205	229	187	294	252	208	178	111	0	215	90	111	36
TOTAL												
348	570	593	471	495	673	549	629	546	616	5490		

1992

1993

Région du Québec Juin Juillet Août Sept. Oct. Nov. Déc. Jan. Fév. Mars TOTAL

PLAINTES - PAR RÉGION

Région de l'Atlantique	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	TOTAL
Atlantique	11	26	11	17	19	19	10	15	12	17	157
Dorchester	9	6	14	9	8	13	8	21	4	9	101
Springhill	13	4	14	2	32	31	18	28	19	25	186
Westmorland	3	2	4	4	9	7	10	15	0	6	60
Etabl. provinciaux	1	1	1	3	3	0	0	0	1	1	11
Région de l'Ontario											
Bath	5	2	4	5	1	4	2	5	2	6	36
Beaver Creek	1	3	4	0	2	1	0	1	4	2	18
Collins Bay	10	29	17	12	12	8	29	27	31	18	193
Frontenac	0	3	4	4	3	4	4	4	0	2	28
Joyceville	7	29	7	16	8	10	14	20	13	22	146
Pénitencier de Kingston	8	42	13	21	10	12	40	29	34	13	222
Millhaven	28	13	11	11	42	9	8	16	16	53	207
Pittsburgh	2	2	1	2	1	2	0	14	5	2	31
Prison des fermes	1	3	5	2	2	6	1	7	3	7	37
Warkworth	17	64	34	32	25	34	28	24	61	29	348
Etabl. provinciaux	1	1	2	5	4	2	2	4	5	3	29
Région du Pacifique											
Elbow Lake	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	4
Ferndale	2	4	2	2	3	5	0	1	0	1	20
Kent	10	24	26	10	19	76	9	28	13	11	226
Matsqui	2	6	7	7	3	24	1	5	3	5	63
Mission	3	10	11	4	3	8	4	6	1	3	53
Mountain	7	12	17	2	9	21	6	4	11	13	102
Centre psychiatrique	2	4	7	2	1	12	0	9	5	0	42
William Head	0	0	21	1	1	0	1	13	2	2	41
Etabl. provinciaux	1	0	0	0	4	1	1	0	0	0	7
Région des Prairies											
Bowden	31	24	45	17	28	39	24	48	11	20	287
Drumheller	4	13	7	11	21	21	22	12	16	25	152
Edmonton	2	12	5	7	23	6	20	8	11	79	173
Centre Oskana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rockwood	0	2	0	8	0	0	2	0	0	2	14
Centre psychiatrique	1	1	5	2	1	1	10	1	1	0	11
Ferme du pén. Saskatchewan	1	0	0	2	0	6	0	29	9	15	182
Pén. de la Saskatchewan	7	20	12	20	12	40	18	8	10	21	136
Stony Mountain	23	9	5	30	9	4	17	8	10	7	23
Etabl. provinciaux	1	1	1	1	3	4	0	4	7	1	23

TABLEAU B
PLAINTES - PAR MOIS

1992	Juin	348
	Juillet	570
	Août	593
	Septembre	471
	Octobre	495
	Novembre	673
	Décembre	549
1993		
	Janvier	629
	Février	546
	Mars	616
Total		5490

TABLEAU A (suite)

PLAINTES REÇUES OU EN SUSPENS - PAR CATÉGORIE

Transfèrèments	190
a) décisions	212
b) non sollicités	52
Recours à la force	213
Visites	
Cas hors mandat	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	194
Questions relevant d'un tribunal de l'extérieur	23
Questions de compétence provinciale	16
Total	5490

271	a) placement
130	b) conditions
384	Préparation des cas
384	a) libérations conditionnelles
124	b) permissions de sortir
317	c) transfèrements
254	Effets de cellule
95	Placement en cellule
40	a) décisions
54	b) traitement
63	Correspondance
20	a) pour des raisons médicales
16	b) pour des raisons religieuses
38	a) décision d'un président de l'extérieur
17	b) relative à une infraction mineure
120	c) procédures
20	Discrimination
176	Emploi
57	a) accès
106	b) rémunération
15	Nourriture
165	Procédure de règlement des griefs
190	a) accès
267	b) décisions
62	a) consultation
173	b) correction
55	a) accès
10	b) programmes
105	Placement pénitentiaire
152	Visites familiales privées
143	Programmes
303	Demandes d'information
118	Administration des peines
227	Personnel
122	Permissions de sortir
81	Téléphone

TABLEAUX

Bien que, comme je l'ai indiqué, ce processus de présentation de rapports soit important, on doit garder à l'esprit le fait que notre raison d'être n'est pas de rendre compte de nos activités, mais de faciliter le règlement des problèmes touchant les délinquants. C'est dans cette perspective que le mandat qui nous est confié en vertu des dispositions de la partie III de la Loi nous sera utile. Utile parce qu'il imprime une direction et une impulsion précises, non seulement à nos activités, mais aussi à celles des responsables qui doivent veiller à ce que les problèmes des délinquants soient réglés rapidement et d'une manière équitable.

L'article 180 de la Loi traite d'une étape importante de ce processus de règlement en précisant que dans l'éventualité où le Commissaire ne prend, dans un délai raisonnable, aucune initiative convenable et indiquée aux yeux de l'Enquêteur correctionnel, celui-ci doit en informer le Ministre et lui fournir tous les renseignements pertinents. La suite de ce processus est prévue aux articles 192 et 193 de la Loi, selon lesquels le Ministre doit faire déposer devant les deux chambres du Parlement, dans un délai prescrit, le Rapport annuel et tout rapport spécial préparé par l'Enquêteur correctionnel.

La Loi stipule également que lorsqu'il informe le Commissaire de l'existence d'un problème, l'Enquêteur correctionnel peut formuler les recommandations qu'il estime indiquées en vue du règlement de ce problème. Bien que ces recommandations n'aient pas force obligatoire, puisqu'elles émanent d'un ombudsman, notre pouvoir réside dans notre capacité de mener des enquêtes approfondies et objectives sur un vaste éventail de mesures administratives, et de présenter nos conclusions et recommandations à un éventail tout aussi large de décideurs, y compris les membres du Parlement; il peut arriver alors que des mesures correctives raisonnables soient prises lorsque les premières tentatives de résolution ont échoué.

Aux termes de l'article 178 de la Loi, lorsque l'Enquêteur correctionnel estime qu'un problème se pose, le Commissaire du Service correctionnel doit être informé de cette opinion et des raisons sous-jacentes. Le Bureau s'emploie à résoudre les problèmes constatés en consultant les autorités compétentes dans les établissements et dans les régions avant de les porter à l'attention du Commissaire. Nous continuerons de veiller à ce que les autorités compétentes au sein du Service soient consultées au sujet des plaintes et des enquêtes, mais je crois que cette disposition de la Loi sous-entend que les «problèmes» non résolus touchant les délinquants doivent être portés sans délai à l'attention du Commissaire. Le processus de règlement de problèmes que nous menons à bien à tous les paliers du Service s'en trouvera nécessairement accéléré.

Comme je l'ai indiqué précédemment, les dispositions de la partie III de la Loi sont très comparables à celles de la plupart des lois provinciales sur la charge d'ombudsman, quoique, dans notre cas, il s'agisse d'enquêter sur les activités d'un seul organisme gouvernemental et de rendre compte au Parlement par l'intermédiaire d'un seul ministre. Les «attributions» de l'Enquêteur correctionnel sont, comme pour tout ombudsman, exprimées de façon très large :

L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

L'Enquêteur correctionnel peut ouvrir une enquête par suite d'une plainte ou de sa propre initiative et a toute latitude pour décider de l'opportunité d'une telle enquête et des moyens à mettre en œuvre pour la mener à bien.

Dans le cadre d'une enquête, nous pouvons exiger des renseignements, y compris sous forme de témoignages sous serment dans le cadre d'une audition. Ce pouvoir important est tempéré, et l'intégrité de nos attributions protégée, par l'obligation stricte que nous avons de divulguer seulement ceux des renseignements obtenus dans l'exercice de nos fonctions qui sont nécessaires pour faire progresser l'enquête ou pour motiver nos conclusions et recommandations. En outre, nous devons prendre en considération des questions de sécurité et de protection ainsi que les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information avant de communiquer des éléments d'information à l'une ou l'autre des parties concernées.

Aux restrictions précitées, qui limitent notre pouvoir de divulguer des renseignements, s'ajoutent d'autres dispositions énoncées dans la partie III de la Loi, selon lesquelles nous ne pouvons être assignés à comparaître en justice et qui font valoir le fait que notre procédure d'enquête ne modifie en rien les appels ou recours aux tribunaux ou en vertu de toute autre loi, ni n'est modifiée par ces appels ou recours. Ces mesures visent à éviter que nous soyons appelés à témoigner, en raison des faits portés à notre connaissance, ou en raison d'exigences préalables liées à d'autres procédures - une éventualité qui risquerait de nuire au rôle d'ombudsman de l'Enquêteur correctionnel. Les observations et les conclusions formulées par notre Bureau, à l'issue d'une enquête, n'ont pas uniquement pour objet d'établir qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission sont contraires à la loi ou à une politique établie. Conformément à la définition intentionnellement large de son rôle d'ombudsman, l'Enquêteur correctionnel peut juger une décision, une recommandation, un acte ou une omission «déraisonnables, injustes, oppressants ou abusivement discriminatoires», ou «fondés en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait», ou encore établir «qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé à cette occasion à des fins irrégulières; pour des motifs non pertinents; compte tenu de considérations non pertinentes; ou sans fourniture de motifs».

INTRODUCTION

Le 1^{er} novembre 1992, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* («Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel») est entrée en vigueur. La promulgation de cette loi a donné matière à certains commentaires concernant la question de savoir si, aux termes des dispositions de la partie III de la Loi, l'Enquêteur correctionnel était investi de pouvoirs nouveaux ou plus importants par rapport à ceux qui lui ont été conférés pendant les vingt années qu'a duré son mandat en vertu des dispositions de la *Loi sur les enquêtes*.

À mon sens, la Loi ne renforce pas d'une manière significative les pouvoirs de l'Enquêteur correctionnel. Disons plutôt qu'elle établit clairement les «attributions» de l'Enquêteur correctionnel en tant qu'ombudsman, et définit mieux les pouvoirs et les responsabilités de notre Bureau dans un cadre procédural qui sert à la fois à orienter et à circonscrire nos activités. Essentiellement, le Parlement n'a pas conféré de nouveaux pouvoirs à l'Enquêteur correctionnel, mais lui a plutôt imprimé une direction et une impulsion précises.

L'une des caractéristiques fondamentales et essentielles de la charge d'ombudsman réside dans son indépendance vis-à-vis de l'organisme gouvernemental auprès duquel il est chargé de faire enquête. L'ombudsman doit habituellement son indépendance au fait qu'il est directement comptable au Parlement. Le rapport hiérarchique de l'Enquêteur correctionnel à l'égard du Solliciteur général du Canada, qui est directement responsable du Service correctionnel, a toujours donné matière à controverse dans les milieux correctionnels. Au cours des consultations publiques qui ont conduit à la mise au point définitive de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, beaucoup d'intervenants, y compris ce Bureau, ont plaidé en faveur de l'établissement d'un rapport hiérarchique direct avec le Parlement.

En vertu de la Loi, l'Enquêteur correctionnel rend toujours compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du Solliciteur général. Toutefois, on a tenté de concilier l'obligation du Ministre de rendre compte des opérations correctionnelles et la nécessité d'un Enquêteur correctionnel indépendant et perçu comme tel. À cette fin, la Loi confie au Bureau le mandat et les attributions souples associées à la charge plus conventionnelle d'ombudsman, et établit les délais et la structure dans le cadre desquels le Ministre doit présenter au Parlement les rapports émanant de ce Bureau. Bien que, personnellement, je sois toujours en faveur d'un rapport hiérarchique direct avec le Parlement, je pense que la structure mise en place par la Loi permet de maintenir et de promouvoir l'indépendance et l'efficacité de notre Bureau.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
TABLEAUX	5
ACTIVITÉS	17
PERSONNEL	19
QUESTIONS FAISANT L'OBJET DE PLAINTES	20
Unités spéciales de détention	20
Rémunération des détenus	22
Procédure de règlement des griefs	23
Préparation des cas et accès aux programmes de santé mentale	24
Droits et privilèges des détenus	26
Double occupation des cellules	26
Programme de permissions de sortir	28
Transfèvements	30
Gestion des effets personnels des détenus	31
Application de la politique de rémunération des détenus sans emploi	31
Critères régissant les permissions de sortir avec surveillance pour des raisons humanitaires	32
Politique relative au changement de sexe	33
Prise d'otages - Pénitencier de la Saskatchewan	33
Politique du Service correctionnel concernant le règlement des plaintes portées devant les tribunaux	38
Incapacité mentale	38
Politique relative à l'isolement disciplinaire	39
Rémunération des détenus - Prison des femmes	40
Port de l'insigne d'identité	40
Décisions rendues par les tribunaux disciplinaires	41
Recours à la force - enquêtes et suivi	43
Blessures subies par les détenus	44
Visites des aires d'isolement et délégation	45
CONCLUSION	47
ANNEXE	49



Le 25 juin 1993

L'honorable Doug Lewis
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ont.)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le vingtième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel. Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel

R.L. Stewart

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1993
N° de catalogue JAI-1993
ISBN 0-662-59882-2

*Printed on
recycled paper*



*Imprimé sur du
papier recyclé*

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1992-1993

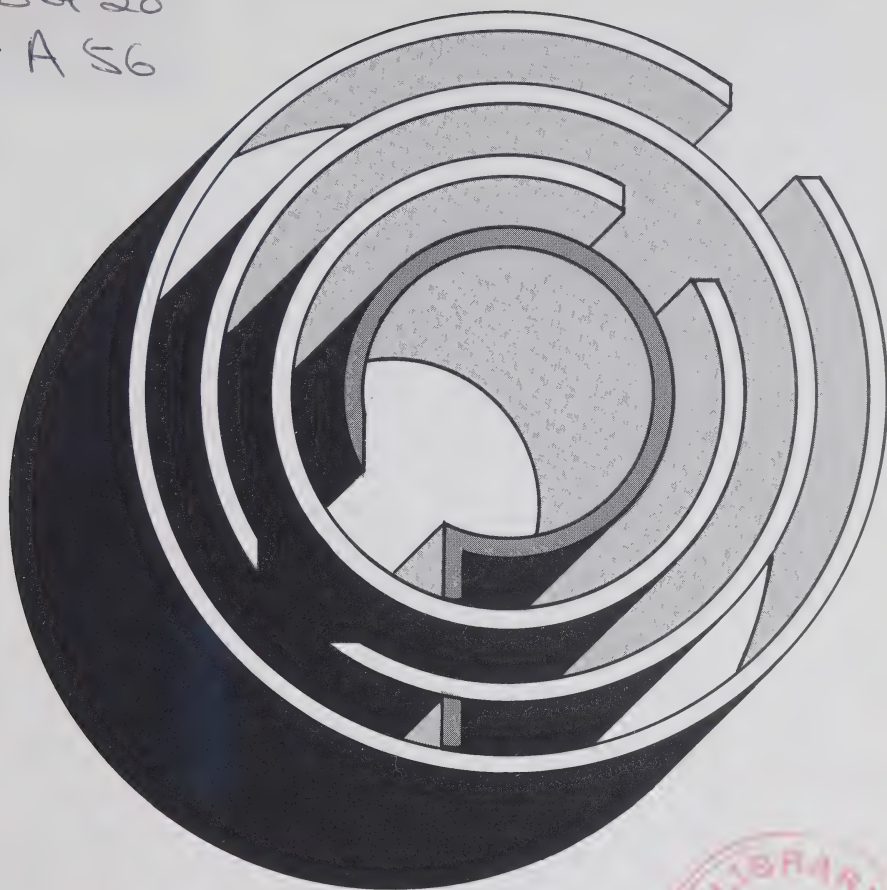


1992 - 1993

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel



CAI
SG 20
- A 56



Annual Report of the Correctional Investigator

1993 - 1994



Annual Report
of the
Correctional
Investigator

1993-1994

*Printed on
recycled paper*



*Imprimé sur du
papier recyclé*

© Minister of Supply and Services Canada 1994

Cat. No. JA1-1994

ISBN 0-662-61294-9



The Correctional Investigator
Canada

P.O. 2324, Station D
Ottawa, (Ontario)
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. Box 2324, Station D
Ottawa Ontario
K1P 5W5

June 27, 1994

The Honourable Herb Gray
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you, the twenty-first Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "R.L. Stewart". The signature is fluid and stylized, with a long, sweeping flourish extending from the end.

R.L. Stewart
Correctional Investigator

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
STATISTICS	3
OPERATIONS	18
CURRENT COMPLAINT ISSUES	19
Special Handling Units	19
Inmate Pay	21
Grievance Process	22
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	24
Offender Rights and Privileges	27
Double-bunking	28
Temporary Absence Programming	30
Transfers	32
Management of Offender Personal Effects	35
Application of Offender Pay Policy for Unemployed Inmates	36
Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences	37
Gender Change Policy	38
Hostage-taking - Saskatchewan Penitentiary	38
Mental Incompetence	43
Offender Pay - Prison for Women	44
Officer Identification	45
Disciplinary Court Decision	45
Use of Force - Investigations and Follow-up	48
Inmate Injuries	49
Visits to Dissociation and Delegation	51
CONCLUSION	54
APPENDIX	55

INTRODUCTION

1993-94 is this Office's first full reporting year under the provisions of the *Corrections and Conditional Release Act*. I attempted in last year's Annual Report, given the significant changes brought on by the legislation and the long-standing nature of many of the issues, to provide a detailed summary of those matters which remained under review with the Correctional Service of Canada. It was my hope at the time that most of the issues detailed in that report would have been resolved during the course of this reporting year.

I concluded last year's report by stating that although the responses from the Commissioner's level of the Service continued to be excessively delayed, defensive and non-committal, I was "hopeful that as the appreciation and understanding of the new legislation increases all parties involved in the correctional process would accept their responsibility in ensuring that offender concerns are addressed in a thorough, timely and objective fashion".

However, the majority of the issues detailed in last year's report have not been resolved, and given the time elapsed since initially recommending action on these issues and the reality of staff and funding reductions, I see little evidence that these areas of legitimate inmate concern will be given the priority which they require.

I have therefore reproduced in this report, for those issues which remain under review with the Service, the summary from last year's Annual Report with a concluding section detailing the Current Status of each of those issues. I have taken this approach not only to re-emphasize the difficulties I have experienced in dealing with the Service on these matters, but because I feel it is important that this report, at this time, accurately reflect both the involvement of the issues at question and the impact of the Service's response to them.

It is the feeling of many working in the field that federal corrections is at a crisis point. Overcrowding has complicated the Service's ability to effectively and efficiently manage the ever-increasing inmate population. This inability to reasonably manage the current population level will, I suggest, over time promote a further increase in both the incarcerated population and institutional tension.

This situation, one must appreciate, reaches far beyond the provision of a comfortable living environment for federal inmates. It is our contention that overcrowding impacts measurably on the Service's ability to provide timely access to treatment programming and thorough case preparation for conditional release consideration; required daily exercise and showers for those locked-up twenty-three hours a day plus in segregation cells; meaningful employment and reasonable pay levels; responsive institutional placements and transfers consistent with security classifications; reasonable ongoing contact with family, friends and community resources; needed individual attention from professional staff for those who require it; and the assurance of a humane, safe and secure institutional environment for both inmates and staff.

In short, overcrowding impacts on virtually all aspects of an individual's life during the period of incarceration and in the long-run, given that the vast majority of inmates will return to society, on the protection of society itself.

The Correctional Service of Canada's primary Corporate Objective for years has been:

To enhance the Service's contribution to the protection of society by safely reintegrating a significant larger number of offenders as law-abiding citizens while reducing the relative use of incarceration as a major correctional intervention.

Two years ago, there were 1,200 inmates double-bunked in federal penitentiaries. The Correctional Service of Canada viewed this as a temporary situation, stated that double-bunking was "not correctionally acceptable", and vowed that it would "continue its efforts to reduce double-bunking by preparing offenders for conditional release in a timely fashion".

At that time, there were 6,000 federal inmates incarcerated who were beyond their full parole eligibility date with approximately the same number of conditional release hearings being waived or postponed annually. If the Service's efforts at preparing offenders for conditional release in a timely fashion had resulted in the release of 10 per cent of this number, double bunking would virtually have been eliminated.

Today, the situation is that there are well in excess of 3,000 inmates double-bunked in federal penitentiaries. The Service currently views the practice of double-bunking in a cell designed for one individual as a "regular accepted practice", to be managed in a "cost-effective manner" while "exercising reasonable, safe, secure and humane control". The number of inmates incarcerated beyond their full parole eligibility date continues to rise as does the number of postponed and waived conditional release hearings.

It is my feeling that the solution to this situation does not lie in the expansion of current institutional capacity and resources. The provision of reasonable, safe, secure and humane control is dependent upon the Service taking definitive, measurable steps to wean itself of its reliance on extended incarceration while at the same time ensuring that the legitimate concerns of those who are incarcerated are addressed in a thorough, timely and objective fashion.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING - BY CATEGORY

Administrative segregation	
a) Placement	352
b) Conditions	136
Case preparation	
a) Parole	293
b) Temporary absence	130
c) Transfer	413
Cell effects	343
Cell placement	140
Claims	
a) Decisions	55
b) Processing	49
Correspondence	72
Diet	
a) Medical	38
b) Religious	20
Discipline	
a) ICP decisions	27
b) Minor court decisions	25
c) Procedures	154
Discrimination	23
Employment	217
Financial matters	
a) Access	61
b) Pay	201
Food services	16
Grievance procedure	258
Health care	
a) Access	297
b) Decisions	340
Information	
a) Access	59
b) Correction	238
Mental health	
a) Access	103
b) Programs	14
Other	219
Penitentiary placement	100
Private family visits	190
Programs	200
Request for information	385

TABLE A (cont'd)

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING - BY CATEGORY

Sentence administration	107
Staff	281
Temporary absence decision	101
Telephone	95
Transfer	
a) Decision	322
b) Involuntary	294
Use of force	50
Visits	237
<u>Outside Terms of Reference</u>	
Parole Board decisions	210
Outside court	23
Provincial matter	<u>50</u>
Total	6938

TABLE B

COMPLAINTS - BY MONTH

<u>1992</u>		
June		571
July		652
August		484
September		606
October		578
November		592
December		562
 <u>1993</u>		
January		663
February		460
March		684
April		555
May		<u>531</u>
Total		6938

TABLE C**COMPLAINTS - BY REGION**

1993**MARITIMES**

	April	May	June	July	Aug	Sept
Atlantic	13	11	15	43	15	21
Dorchester	10	3	13	28	6	13
Springhill	25	12	34	24	14	10
Westmorland	3	1	7	4	1	3
Provincial	1	0	4	0	2	1

ONTARIO

Bath	5	4	8	2	3	0
Beaver Creek	1	0	2	8	10	1
Collins Bay	10	21	11	18	19	39
Frontenac	1	5	1	0	4	9
Joyceville	23	21	44	20	14	17
Kingston Penitentiary	13	48	12	54	33	66
Millhaven	14	10	15	27	8	8
Pittsburgh	2	2	10	0	2	0
Prison for Women	7	3	3	2	15	11
RTC Ontario	0	0	0	0	0	0
Warkworth	41	54	39	54	50	62
Provincial	4	3	2	2	7	5

PACIFIC

Elbow Lake	0	1	1	5	0	5
Ferndale	2	0	0	3	0	1
Hatfield House	0	0	0	0	0	1
Kent	30	10	21	28	7	9
Matsqui	1	4	8	6	2	3
Mission	11	4	3	16	6	6
Mountain	6	10	18	21	5	8
RPC Pacific	5	1	6	13	3	6
William Head	13	4	3	5	0	4
Provincial	0	0	0	0	0	1

TABLE C

COMPLAINTS - BY REGION

1993			1994			<u>TOTAL</u>
Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	
7	5	15	24	14	18	201
6	0	18	12	6	28	143
19	12	21	17	6	22	216
5	3	9	1	3	3	43
0	4	1	1	0	2	16
3	2	2	1	1	15	46
15	0	3	3	6	0	49
22	43	17	22	21	39	282
0	0	2	0	0	8	30
32	21	10	22	15	42	281
52	39	38	67	29	38	489
7	19	31	8	7	15	169
5	2	1	2	2	0	28
5	5	6	3	16	11	87
0	0	0	0	0	0	0
35	33	25	83	50	31	557
4	6	5	3	3	6	50
1	0	1	5	1	0	20
7	1	0	1	2	1	18
0	0	0	0	0	0	1
29	14	19	19	14	13	213
9	4	3	14	6	12	72
4	3	7	27	2	8	97
7	13	8	36	12	4	148
13	8	3	16	5	3	82
10	5	9	3	4	6	66
0	2	1	0	2	0	6

TABLE C (cont'd)

COMPLAINTS - BY REGION

1993						
<u>PRAIRIES</u>	April	May	June	July	Aug	Sept
Bowden	35	38	26	12	14	37
Drumheller	14	8	16	43	13	13
Edmonton	9	4	22	36	6	16
Oskana Centre	0	0	0	0	0	0
Rockwood	0	0	13	0	0	0
RPC Prairies	14	0	1	3	6	4
Saskatchewan Farm	11	0	1	5	2	0
Saskatchewan Penitentiary	42	24	9	16	19	37
Stony Mountain	8	9	31	10	2	20
Provincial	2	1	3	5	1	2
 <u>QUEBEC</u>						
Archambault	10	74	20	10	5	8
Cowansville	17	12	31	14	18	11
Donnacona	9	17	10	8	33	23
Drummondville	14	6	11	9	20	22
FTC	18	15	22	13	28	8
La Macaza	13	9	9	10	19	14
Leclerc	19	32	30	12	13	38
Montee St. Francois	51	10	10	13	28	16
Ogilvy Centre	0	0	0	0	0	0
Port Cartier	4	11	8	40	10	19
RRC Quebec	18	2	8	5	5	2
SHU-Quebec	0	0	0	0	0	0
Ste-Anne des Plaines	4	22	7	4	14	4
Provincial	2	5	3	1	2	2
 TOTAL	 555	 531	 571	 652	 484	 606

TABLE C

COMPLAINTS - BY REGION

1993			1994			<u>TOTAL</u>
Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	
25	21	21	9	13	21	272
12	6	20	3	9	7	164
16	10	14	6	7	8	154
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	2	0	0	15
4	4	9	5	0	4	54
0	0	6	1	2	5	33
17	36	15	11	12	50	288
8	20	7	27	6	18	166
1	2	1	2	1	2	23
13	11	14	41	16	25	247
23	16	25	28	18	18	231
22	15	62	10	17	21	247
15	70	26	30	35	45	303
10	63	16	14	9	46	262
33	26	30	21	11	22	217
10	23	9	14	17	26	243
15	12	3	7	5	8	178
0	0	0	0	0	0	0
37	7	16	15	39	22	228
9	2	6	1	4	2	64
0	0	0	0	0	0	0
10	1	6	23	11	8	114
1	3	1	3	1	1	25
578	592	562	663	460	684	6938

TABLE D**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION**

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>Inmate Population*</u>
Pacific	723	1523
Prairie	1169	2773
Ontario	2068	3860
Quebec	2359	3739
Maritimes	<u>619</u>	<u>1417</u>
Total	6938	13312

* The inmate population figures were provided by the Correctional Service of Canada and are those for March 31, 1994.

TABLE E**INSTITUTIONAL VISITS**

<u>Institution</u>	<u>Number of Visits</u>
Archambault	5
Atlantic	16
Bath	4
Beaver Creek	2
Bowden	6
Collins Bay	8
Cowansville	8
Donnacona	9
Dorchester	8
Drumheller	8
Edmonton	7
Elbow Lake	1
Federal Training Centre	6
Ferndale	3
Frontenac	3
Joyceville	9
Kent	6
Kingston Penitentiary	19
La Macaza	6
Leclerc	11
Matsqui	5
Millhaven	5
Mission	5
Montee St. François	4
Mountain	5
Pittsburgh	3
Port Cartier	11
Prison for Women	8
Psychiatric Centre, Pacific	4
Psychiatric Centre, Prairies	4
Reception Centre, Quebec	4
Riverbend	4
Rockwood	2
Saskatchewan Penitentiary	7
Springhill	11
Ste. Anne des Plaines	7
Stony Mountain	13
Warkworth	13
Westmorland	3
William Head	<u>1</u>
Total	264

TABLE F

INMATE INTERVIEWS

	<u>Number of Interviews</u>
<u>1993</u>	
June	150
July	268
August	81
September	194
October	161
November	156
<u>1994</u>	
December	197
January	283
February	62
March	145
April	151
May	<u>180</u>
Total	2028

TABLE G

DISPOSITION OF COMPLAINTS

<u>Action</u>	<u>Number</u>
Pending	353
Beyond mandate (no action)	214
Premature	2100
Not justified	716
Withdrawn	366
Assistance given	1011
Advice given	359
Information given	1177
Resolved	489
Unable to resolve	<u>153</u>
Total	6938

TABLE H**COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH - BY CATEGORY**

<u>Category</u>	<u>Resolved</u>	<u>Assisted</u>
Administrative segregation		
a) Placement	18	46
b) Conditions	23	54
Case preparation		
a) Parole	13	70
b) Temporary Absence	6	29
c) Transfer	52	86
Cell effects	60	61
Cell placement	13	19
Claims		
a) Decisions	3	0
b) Processing	9	10
Correspondence	6	9
Diet		
a) Medical	2	10
b) Religious	4	4
Discipline		
a) ICP Decisions	0	2
b) Minor court decisions	1	3
c) Procedures	11	10
Discrimination	1	3
Employment	8	27
Financial matters		
a) Access	9	9
b) Pay	33	16
Food services	0	4
Grievance procedure	15	56
Health care		
a) Access	22	54
b) Decisions	14	42
Information		
a) Access	9	7
b) Correction	6	21
Mental health		
a) Access	6	16
b) Programs	0	1
Other	9	24
Penitentiary placement	7	12
Private family visits	24	23
Programs	7	25
Request for information	1	8

TABLE H (cont'd)

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH - BY CATEGORY

<u>Category</u>	<u>Resolved</u>	<u>Assisted</u>
Sentence administration	6	13
Staff	12	44
Temporary absence decision	6	12
Telephone	15	34
Transfer		
a) Decision	19	54
b) Involuntary	12	30
Use of force	0	8
Visits	23	33
<u>Outside Terms of Reference</u>		
Parole Board decisions	3	19
Outside court	1	0
Provincial matter	<u>0</u>	<u>3</u>
Total	489	1011

OPERATIONS

Operationally, the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed. I have included as Appendix A to the report, a copy of Part III of the *Corrections and Conditional Release Act* which details the mandate afforded this Office.

All complaints received by the Office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate, the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we encourage the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or cannot reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

The Office is neither an agent of the Correctional Service of Canada nor the advocate of every complainant or interest group that lodges a complaint. The Office investigates complaints from an independent and neutral position, considers thoroughly the Service's action and the reasons behind it, and either endorses and explains that action to the complainant or if there is evidence of unfairness, makes an appropriate recommendation concerning corrective action. The Office over the course of the reporting year received 6,938 complaints, the investigative staff spent 264 days at federal penitentiaries and conducted in excess of 2,000 interviews with inmates and half again that number of interviews with institutional staff. All of these numbers are measurably up from last year and have been managed within a budget that has gone down. This has been achieved in large part through the creativity and plain hard work of a very dedicated and talented staff and I wish to publicly thank them for their efforts.

The areas of complaint continue to focus on those long-standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown on areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews is provided in the statistics.

CURRENT COMPLAINT ISSUES

The following section provides a detailing of the major areas of inmate concern reviewed with the Commissioner's Office over the past year.

1. SPECIAL HANDLING UNITS (1992-93)

These Units are the Service's highest level of security and house those offenders which the Service has judged to be too dangerous to be housed in a maximum security institution. There are two Special Handling Units, one in Prince Albert, Saskatchewan the other at Ste-Anne-des-Plaines in Quebec. The combined capacity of the Units is 170 and they currently house 120 offenders.

The Service amended its policy governing the operation of these Units in March of 1990, with the stated objective of creating an environment with programs designed specifically to assess and address the needs of dangerous inmates, so as to facilitate their integration in a maximum security institution.

I commented extensively in my 1989/90 Annual Report on the evolution of these Units and this Office's ongoing concerns with both the concept of separate institutions for these offenders and the operation of the Units themselves. I concluded that report by stating:

Although I continue to have concerns about the usefulness of the Special Handling Unit concept, I find the current policy as written a positive first step towards meeting the Commissioner's commitment to providing 'suitable treatment and programming and a humane environment for violent offenders'. I caution that the development of a reasonable policy is a number of steps removed from the implementation of a reasonable program. It must be remembered that the 1979 policy statement on Special Handling Units spoke in terms of establishing facilities and programs for offenders who had been identified as particularly dangerous for the purpose of assisting their re-integration with the main inmate population of maximum security institutions.

In the 1990s, the Service must not only be willing to objectively evaluate the compliance of the Unit's operations against its stated policy, but as well must be willing to objectively evaluate the effectiveness of those operations in meeting its stated objective. The first step in this process will be the Annual Report of the National Review Committee. I look forward to the issuing of this report and the opportunity to review with the Commissioner its findings and recommendations.

The following year, 1990/91, as the Review Committee's report had not as yet been issued, my Annual Report restated the expectation that the Committee's review would objectively evaluate the compliance of the Special Handling Unit operation against the stated policy and as well objectively evaluate the effectiveness of those operations in meeting the stated objectives of the program.

A draft Special Handling Unit Report was issued by the Service in October of 1991, with the final report being released in January of 1992. The database within this report was inconsistent and ill-defined with no substantive analysis or review of the program's effectiveness in meeting the identified needs of the offender population. The Service, in summarizing the report stated that "as is evident from some of the statistical information contained in the report, a standardized reporting structure must be developed and agreed upon so that future analysis can be more meaningful".

I noted the inadequacy of the Annual Special Handling Unit Report in my 1991/92 Annual Report and further stated:

The Service, in an attempt to ensure that future analysis in this area is more meaningful, has undertaken to standardize both the reporting structure and statistical information gathered with respect to S.H.U. operations. I have as well been advised that it is the Service's hope that "the next report will be more detailed and of higher quality".

The second Annual Special Handling Unit Report, covering the period April, 1991 through March, 1992 was issued November 20, 1992. The Service, with respect to the quality of this report, has stated "that the second Annual Report, while still not meeting all the expectations of the Correctional Investigator, is much improved".

The quality of the report is peripheral to the central issue which is the quality of the Special Handling Unit program. Our review of this program, which has been shared with both the Deputy Commissioners of Quebec and Prairies, indicates that current operations are little more than a form of long-term dissociation. Programming and employment opportunities are limited with little or no evidence of a link between the programming offered and the identified needs of the offender population being served. Restrictions on offender movements and association and staff/inmate interaction, despite the policy pronouncements, remain excessively controlled. The provision of psychiatric and psychological interventions are generally limited to assessments associated with National Review Committee decision-making, with little evidence of ongoing treatment or programming related to identified needs. The data collection and analysis requirements detailed in the policy are not being met, and the National Review Committee's responsibilities in terms of monitoring and overseeing Special Handling Unit operations are not being fulfilled.

It is not our expectations which need to be met but rather the expectations of Correctional Service Canada's policy. To date the Service, despite earlier commitments, has not objectively evaluated Special Handling Unit operations and it has been three years since the policy change.

I was advised at a recent meeting with the Commissioner, that the Third Annual Special Handling Unit Report will be released shortly and it is again the Service's expectation that the Report will be better. The Commissioner has as well advised that Special Handling Unit operations will be the subject of an internal audit during the course of the next year.

Current Status (March 1994)

The Correctional Service of Canada finalized its Internal Audit Report on Special Handling Units in January of 1994. The observations detailed in the report, in large part, affirm the legitimacy of the concerns raised by this Office over the course of the last three years. The Audit Team has put forth a series of recommendations calling for:

- a thorough review and analysis of the programming offered within these Units as it relates to the identified needs of the inmate population, and
- the development of specific terms of reference for the National Review Committee to ensure more cohesiveness in the decision-making process and better monitoring of the activities in the Special Handling Units.

I am currently awaiting the comments and action plans from National Headquarters on the Audit Report. I further recommend, in conjunction with ensuring more cohesiveness in the decision-making process, that the Service specifically establish membership for the National Review Committee that reflects the requirement for objectivity and fairness in the decisions taken by this Committee.

Until such time as substantive action is taken by the Service in response to these observations and recommendations, Special Handling Unit operations will remain little more than an expensive form of long-term dissociation.

2. INMATE PAY (1992-93)

I initially raised the issue of inmate pay in my 1988/89 Annual Report and recommended at that time that an across-the-board increase be implemented to offset the erosion of the offender's financial situation. I further noted that this erosion impacted not only on the offender's ability to purchase internally, but as well reduced the funds available on release.

I concluded last year's Annual Report by noting that the number of complaints in this area had increased, that the situation previously noted had grown progressively worse, and called again for an immediate, meaningful adjustment to inmate pay levels.

Following a meeting in April of last year with the former Commissioner to review the issue of inmate pay, I wrote Mr. Ingstrup stating:

As I am sure you are aware, for many offenders it is costing them more per day for tobacco than they are earning in a day through employment. We have been advised by both offenders and staff that the situation has significantly increased tension and illicit activity within institutions.

We are also advised that more offenders are in debt to other offenders, more offenders are seeking protection as a result of being in debt, and illicit activities such as brew making, drug trafficking and loansharking are on the rise.

It is a basic economic fact that if money is not available from legitimate sources, individuals are forced to deal with or become part of a considerably less legitimate black market economy. I fear that if this situation is not immediately addressed, there will be an increase in unrest within institutions which are already suffering from the tensions of overcrowding. Consequently, I recommend that immediate action be taken to ensure that offender pay scales reasonably reflect the cost of living within the institutions.

I again, for the fifth year running, recommend that immediate action on this matter be taken.

Current Status (March 1994)

The Correctional Service of Canada has all along been strongly in support of a pay increase and sought and received approval from Treasury Board to implement a new pay system, with an increase in pay rates for most inmates. However, in response to public resistance a decision was taken, despite the Service's expressed "sensitivity to the issue of pay for inmates", that there would be no rate increase during this fiscal year.

There has not been a meaningful adjustment to inmate pay rates for a decade. The number of complaints received by this Office related to pay and employment issues continues to increase. The associated institutional problems beyond the erosion of the inmate's purchasing power and ability to save for release are detailed in the above letter to the former Commissioner of Corrections.

A linking of the long overdue upward adjustment of inmate pay rates with the current economic situation and freeze on public service wages creates a difficult position to defend. I can only recommend that the issue be re-examined with a view to resolving the erosion of the inmates' financial situation.

3. GRIEVANCE PROCESS (1992-93)

This Office has long had concerns with the operation of the Correctional Service of Canada's internal grievance process. The effectiveness and credibility of any levelled redress mechanism is dependent upon a combined front end process which is capable in a participative fashion of thoroughly and objectively reviewing the issue at question, and a final level within the process which has the courage to take definitive and timely decisions on those issues referred to its attention for resolution. As I have said before, in my opinion the current difficulties with the process are related less to its structure and procedures than to the commitment and acceptance of responsibility on the part of those mandated to make the process work.

With respect to the matter of management commitment and the acceptance of responsibility in making the process work, the former Commissioner, in commenting on the Service's obligation to ensure that offenders were provided with an effective avenue of redress, said in February of 1990, "the timeliness of our responses will be seen - quite correctly - as a real indicator of the importance we place on resolving offender complaints".

I recommended in my 1990/91 Annual Report that the Service produce quarterly reports, regionally and nationally, on grievance decisions so as to ensure a degree of consistency in the Service's interpretation and application of its policies in response to the concerns raised by offenders.

I was advised in March of 1992 that the Service "did not support the development of separate reporting mechanisms for specific issues and that it intended to address the recommendation on a broader scale by introducing an automated reporting system which would permit identification and analysis of deficiencies which may emerge through the grievance system". The system was to be "on line by June 1, 1992" and provide Correctional Service Canada with "the capacity to detect inconsistencies in the interpretation of policies".

I was then advised at a meeting with the Commissioner that the system was "scheduled to be on line by the summer of 1993".

The grievance process, despite years of internal review and past commitments, displays, at the national level, little if any evidence of effective management of the system or management commitment to the system. Grievance responses continue to be delayed well beyond the prescribed time-frames of the policy, and the thoroughness and objectivity of the reviews undertaken in many instances is wanting. The automated reporting system has yet to come on line and as such, the process continues without the capacity to provide relevant information on its own operations or management with ongoing information capable of identifying inconsistencies concerning the interpretation and application of the Service's policies.

The *Corrections and Conditional Release Act* requires of the Service the establishment of a "procedure for fairly and expeditiously resolving offender grievances". The current procedure does not meet this requirement.

The process is anything but expeditious, with offender grievances taking up to six months to work their way through the process. The current process as well cannot be seen as directed towards fair resolution, it is rather an adversarial, win-lose exercise played out on a very uneven playing field with the offender having limited input at the higher levels of the procedure.

In conjunction with the primary function as defined by the *Act*, the inmate grievance procedure should be seen by the Service as an invaluable management tool in identifying specific areas of concern and potential avenues of resolution; it is not. The monthly institutional and regional reports on grievances which are to be submitted to National Headquarters as per Service policy, are not being submitted and there is no evidence of monitoring or analysis of the procedure at the national level.

In conclusion on this matter, I return to my comments of 1989, that improvement in the effectiveness and credibility of this process will only happen when the senior management of the Service accepts responsibility for the operation of the procedure.

As a first step, I recommend that the Service conduct an extensive national audit on the management of the current procedure with a view to not only ensuring that the time-frames and reporting requirements are met, but to as well examine the thoroughness and objectivity of the current procedure and the level of credibility it currently holds with the population it is intended to serve.

Current Status (March 1994)

The above recommendation, that the Service conduct an extensive national audit on the management of the grievance system, was not acted upon.

The Service acknowledges that "certain problems" exist with the current redress system and has initiated a high levelled review process mandated to "make recommendations for a redesigned process". I agreed, given the importance this Office places on the Inmate Grievance process, to participate as an advisory member of the Steering Committee for the Redress Review Team. Although I note that this is the third major review of the grievance process in five years, I applaud this particular initiative and am impressed with the determination of the group involved to remedy the present situation and come up with an effective solution.

In the meantime, the number of complaints received by this Office specifically related to excessively delayed processing of grievances during this reporting year has increased from 165 to 258. The number of inmates approaching our Office prior to attempting to resolve their concerns through the grievance process has doubled. Confidence in the procedure's ability to reasonably and in a timely fashion address concerns has been seriously eroded. The grievance process which I characterized last year as failing to meet the requirements of the *Corrections and Conditional Release Act* in terms of "fairly and expeditiously resolving offender grievances", has become bogged down at the Commissioner's level. Inmates are currently waiting six to eight months for responses from the Commissioner's level which by policy are to be responded to within ten working days. The Commissioner assures me, however, that he is committed to finding a way to reduce the delays in response time.

4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO MENTAL HEALTH PROGRAMMING (1992-93)

This issue was initially raised in my 1988/89 Annual Report and focused on the increasing inability of the Service to prepare the cases of offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. It was evident from our review at that time that a significant number of these delays were directly related to the Service being unable to provide the required mental health assessment and treatment programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.

I further noted in 1990 that the continuation of this situation impacted measurably on the viability of the system's decision-making process, the efficiency and effectiveness of its existing programs, and the ability of the Service to provide equitable and just treatment to the offender population.

I concluded last year's Annual Report by stating:

Although the Correctional Service has acknowledged that there are problems in these areas and has undertaken a number of initiatives designed to address them, the problems continue to exist and the Service has fallen far short of its commitments. This issue would appear to be stalled and needs immediate attention.

The above-noted commitments specific to this issue are:

- a) The implementation of an Offender Management Information System by the Fall of 1992 to alleviate gaps in management's capacity to measure the availability and timely delivery of key offender programs. The current system is not capable of providing management with this information. I am advised the revised system should be on line by the Fall of 1993.
- b) The production of Quarterly Reports on the Use of Waivers/Postponements and Reasons to commence April 1992. The Quarterly Reports were to contain an analysis of the reasons for the delays in presenting cases for conditional release consideration so as to ensure that corrective management action could be taken in a timely fashion. The first Quarterly Report was issued in December of 1992 with no identification as to the reasons for the delays. The second and third Quarterly Reports were issued in January of 1993 and although they identified a broad categorization of reasons for the delays, there was no evidence of analysis or comment as to what, if any, management action was called for to assist in reducing the numbers.

The last Quarterly Report reviewed indicated that 1400 conditional release hearings were either waived or postponed for the period October through December, 1992.

- c) The development and implementation of a Tracking System to provide management with ongoing relevant information on the impact its sex treatment programming was having on conditional release decision-making and the results of the Service's efforts at ensuring that "sex offenders were provided the opportunity for assessment and treatment by the offender's parole eligibility dates".

There is no national tracking system capable of providing relevant information in this area. Sex offenders are seldom entering treatment programs in advance of their parole eligibility dates and in many instances, the offenders are fortunate to complete treatment prior to their statutory release dates. The Quarterly Report for October through December 1992 on Waivers/Postponements shows that close to 500 delays were identified as "needs to complete/continue a treatment or training program prior to the review or hearing".

The Service acknowledges that there is a significant problem in the area of timely case preparation and access to mental health programming. The current state of the Service's information base in this area does not allow for a clear determination of the scope or specific causes of the problems or what management action or direction is needed to

reasonably address the problems.

I am advised that an improved offender information system is scheduled for implementation this summer. Until such time as the Service is capable of measuring the availability and timely delivery of key offender programs, their policy development and management decisions in this area will continue to be ad hoc and uncoordinated. I again recommend that this issue be given immediate attention.

Current Status (March 1994)

From our vantage point, there has been little progress made on the issues raised by timely case preparation and access to programming. The commitments made by the Service last year detailed above have not been actioned and the state of the Service's information base on this key area continues to not afford for a clear determination of either the scope or cause of the problems at hand or what management action or direction is needed to reasonably address the problems.

Specifically, the automated Offender Management System remains in a state of development; Quarterly Reports on the use of Waivers and Postponements have not been produced over the course of this reporting year, yet the Service continues to claim that timely case preparation is a priority; the development and implementation of a Tracking System designed to provide management with ongoing relevant information on the availability and impact of treatment programming in relation to conditional release decision-making has yet to happen; the level of meaningful contact between case management staff and offenders, as reported by both groups, is down; the rate of timely conditional release is on the decline; and the incarcerated population continues to increase.

I was initially advised by the Service in response to last year's Annual Report that "the national implementation of the Intake Assessment process will systematically identify those offenders requiring psychological or psychiatric intervention at the start of their sentence... and would allow the Service to schedule individual offenders based on such factors as time remaining to Parole Eligibility and total program resources... Technical complications related to Release 2 of O.M.S. make it difficult to predict when Intake Assessment will be integrated with O.M.S.... assessment cannot be implemented until early in the new fiscal year". I was later advised that the Service "anticipated that Inmate Assessment could be fully operational by as early as September 1994".

As noted in last year's report, I was advised in 1991 that "an automated Offender Management Information System designed to alleviate gaps in management's capacity to measure the availability and timely delivery of key offender programs would be implemented by the Fall of 1992".

The key to the Service meeting its primary corporate objective and effectively managing its population growth lies in the provision of timely access to programming and case preparation. More than one-third of an inmate's sentence, that period between day parole eligibility and statutory release, is discretionary time. The measurement of the Service's effectiveness in reducing the relative use of

incarceration must focus on the actions taken at the front end of an inmate's sentence in preparing the case for conditional release consideration and the timing within the discretionary period that the case is presented for conditional release considerations. There is limited benefit in having cases presented for decision at the back end of the discretionary time period.

The Commissioner has made a point of advising this Office of the rapid expansion of programming launched by CSC in recent years and that increased program capacity in the areas of Substance Abuse, Living Skills and Sex Offender Treatment continues to be a priority. He further advises that the capacity to treat sex offenders has risen to almost 1800 per annum by the end of 1993/94 from less than 200 per annum in 1988. This is all well, and good but the issue here is not the proliferation of programs but rather the Services inability to reasonably measure the availability and timely delivery of key offender programs which in turn negates its responsibility to provide equitable and just treatment to the offender population.

It seems that we are keeping a lot of inmates in prison at huge costs to complete programs which could be delivered on the street. The measurement here is not the number of inmates released because eventually they all are, but at what point in their sentence they are released.

As I indicated in the Introduction, I do not believe that in the long run the solution to delayed case preparation lies with the expansion of current institutional capacity or resources. The Service over the years, with the proliferation of institutional programming, has become dependent on this extended period of incarceration, between parole eligibility and statutory release, to provide programming. There appears to be a reluctance on the part of case management staff to give consideration to conditional release as an option until such time as these programs have been completed, many of which could be provided under supervision in the community. The current population increase, caused in part by offenders remaining in institutions to complete programs, has further delayed timely access to these programs which in turn extends the period of incarceration and adds to the population growth.

This cycle of dependency is unlikely to be interrupted until such time as the Service accepts and takes action on the principle that the protection of society is served through the timely re-integration of offenders as law-abiding citizens. A continuation of business as usual in this area will promote further population growth and will impact measurably on the viability of the system's current decision-making processes; the efficiency and effectiveness of existing institutional programs; and the ability of the Service to provide equitable and just treatment in a responsive fashion to the inmate population.

5. OFFENDER RIGHTS AND PRIVILEGES (1992-93)

I initially raised this issue in July of 1989 and have noted in three previous reports that it is imperative that the relationship between rights, programs, activities and privileges be clarified and published by the Correctional Service for the benefit of both staff and

offenders. The previous Commissioner indicated that the Service considered this issue "a high priority" and advised that a handbook was scheduled to be published by the end of 1991. I was later advised that the publication would await the passing of the *Corrections and Conditional Release Act*.

The Office received a "consultation draft" on offender rights and privileges in March of 1993. I was recently advised that publication was scheduled for the Summer of 1993.

Current Status (March 1994)

I was advised in December of 1993 that the Offender Rights and Responsibilities Handbook and Pamphlet were in the final formatting stages, with publication anticipated by the end of March, 1994. I was later advised that publication had been re-scheduled for the summer of 1994.

6. DOUBLE-BUNKING (1992-93)

I have been commenting in my Annual Reports on the negative impact of double-bunking on the individual offender and institutional operations since 1984. In that year, there were approximately 700 federal inmates double-bunked and Canada's national newspaper ran a headline quoting the then Commissioner of Corrections stating: "Penitentiary Overcrowding Will End By Next July".

In my 1989/90 Annual Report with approximately 1000 federal inmates double bunked, I restated my June 21, 1984 recommendation:

That the Correctional Service of Canada cease immediately their practice of double-bunking in segregation and dissociation areas.

I as well restated my specific concern with respect to the impact of double-bunking on non-general population offenders given their limited access to programming and employment opportunities and the limitations on their general movement within the institutions which results in extended periods of time being spent in the cell block area.

I was advised by the Commissioner in response to my comments that:

double-bunking is not correctionally acceptable and that the Service would continue in its efforts to reduce double-bunking by preparing offenders for conditional release in a timely fashion.

In my 1990/91 Annual Report, with 1,200 inmates now double-bunked, 500 of whom were housed in non-general population cells, I recommended that the Service monitor, on an ongoing basis at the regional and national level, both the number of offenders double bunked in non-general population cells and the length of time these offenders are double bunked.

The Correctional Service of Canada rejected this recommendation and said that the monitoring of double-bunking would be conducted "through operational reviews and the

internal audit process".

In my 1991/92 Annual Report with the number of double-bunked offenders now standing at 1,700, I again recommended that effective, timely and practical methods of monitoring the double-bunking situation be immediately implemented.

I was advised in April of 1992 by the Service that efforts were under way to develop an offender tracking system to identify inmates who are double-bunked for any portion of their dissociation time. To date, this tracking system does not exist.

In response to our request for copies of the "operational reviews" and "internal audits" on double-bunking, we were advised in January of 1993 that "there has been no formal audit or operational review of this issue to date; each region has adopted a means of monitoring the use of double bunking and reporting to N.H.Q. A national roll-up is produced monthly".

In summary on this issue:

- there is no tracking system to identify inmates who are double-bunked in non-general population cells;
- there has been no operational reviews or internal audits done on the double-bunking situation;
- regional reporting of double-bunking figures are inconsistent and at times inaccurate;
- the national roll-up and monthly reports reflect the inconsistencies and inaccuracies of the regional reporting process;
- the national double-bunking monthly report is simply a compilation of numbers with no evidence of analysis or review; and
- the number of inmates double-bunked, since the Service's commitment in 1990 to reduce these numbers "by preparing offenders for conditional release in a timely fashion," has doubled.

There are currently in excess of 2,000 federal inmates double-bunked, in some instances three to a cell, which represent more than 20 per cent of the maximum and medium security population. There is no tangible evidence that the Service has acted on my recommendation that "effective, timely and practical methods of monitoring this situation be implemented". This situation continues to demand the immediate attention of the Service, as we have seen the problem is obviously not going to go away by itself.

Current Status (March 1994)

The number of inmates double-bunked nearly doubled between January, 1993 and January, 1994 and now stands well in excess of 3,000. The Correctional Service of Canada, as I noted in the Introduction, has moved from a position two years ago of claiming that double-bunking was "correctionally unacceptable" with a commitment to "reduce double-bunking by preparing offenders for conditional release in a timely fashion" to a current position of acknowledging double-bunking as "a regular accepted practice". There remains no evidence that the Service has taken any reasonable steps in response to my long-standing recommendation that effective,

timely and practical methods of monitoring the situation be implemented. In fact, the Service has less reliable information now on double-bunking than it did a year ago because they stopped producing their national monthly reports in September of 1993 in anticipation of the implementation of Release 2 of the automated Offender Management System.

In May of 1993, the Service's Executive Committee agreed to form a task force "to examine short and long-term options to reduce double-bunking where possible and to create the most humane accommodation conditions given the current resource restraints". I was advised that the results of the task force would be shared with this Office. To date, I have seen no results.

The Commissioner chaired a Focus Group on Accommodation Policies in January of 1994. The action plan from the focus group called for a review to be undertaken, within three months, to address the question: "Why are incarcerated numbers increasing?" The areas identified for specific review were, "admissions, releases, waiver rates, National Parole Board concordance rates, paperwork backlog, requirements for work release, timing of programming for release and adequacy of community infrastructure". I look forward to receiving a copy of this review.

The Service, in response to my specific concerns with the inhumanity of double-bunking in segregation, stated in December of 1993 that "C.S.C. strives to avoid double-bunking in dissociation. If the Correctional Investigator identifies specific incidents where this is occurring, the Service will take prompt action to try to correct the situation". Not only have I identified specific incidents, but a review of their own reports identifies fourteen maximum and medium security institutions with ongoing double-bunking in Segregation/Dissociation Units.

7. TEMPORARY ABSENCE PROGRAMMING (1992-93)

As indicated last year, the problems associated with this program were brought to the attention of the Correctional Service of Canada in June of 1989, and the details were reported in my 1990/91 Annual Report. Basically, the Correctional Service, at that time, committed to undertake a complete analysis on an institution by institution basis on the decline in temporary absences. However, in May 1991 on the basis of statistics for 1990 showing an increase in temporary absences over the previous year, and without the benefit of the complete analysis promised, the Correctional Service decided that there was no longer a problem and considered the issue closed. In March of 1992 The Report of the Panel Appointed to Review the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates (Pepino) recommended:

That CSC undertake a complete analysis on an institution by institution basis to ascertain the rates of grants of ETAs and UTAs over the last five years, to ascertain any statistical decline, and the reasons therefore. In addition, CSC should develop a comprehensive database to track variances in the rate of granting TAs and an appropriate framework for analysis on an institution by institution basis of information such as the population profile, when a TA occurs in the offender's sentence and whether a TA is completed successfully.

Shortly thereafter, in April of 1992, we were advised that the Correctional Service did not intend to spend further time examining past statistics on temporary absences, and that there were no plans to incorporate temporary absence data into the Service's Correctional Results Reports. A clear rejection of the Pepino recommendation.

I was further advised in April of 1992 that the "Correctional Service of Canada has directed the regions to monitor variations in temporary absence levels and to take remedial action as appropriate". As we continued to receive complaints in this area and it was evident from our review that temporary absence programming was continuing to decline, we asked to see the results of the regional monitoring and to be provided with a detailing of the remedial action taken. We were advised in December of 1992 that "regions do not view the monitoring of this program as a priority".

I am now advised that when the revised Offender Management System is put in place, sometime this calendar year, the Service will have more detailed data on temporary absence programming at the institutional level. At that time, the Service intends to undertake a complete system-wide analysis of its temporary absence program.

In summary on this issue:

- a) the recommendation of The Report of the Panel Appointed to Review the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates (Pepino) of March 1992 concerning an institution by institution analysis has not been done;
- b) the regional monitoring of variations in temporary absence levels directed by the Service in early 1992 has not been done;
- c) the development of a comprehensive database to track variances in the rate of granting temporary absences (Pepino), has not been developed; and
- d) a complete system-wide analysis of the temporary absence program awaits the implementation of the revised Offender Management System.

I believe that the Service has been running a "smoke and mirrors" campaign around this issue for the past two years. In some institutions between 1987 and 1992 temporary absence programming has been cut in half and the disparity between regional grant rates in some cases is five to one. The Service at best can only speculate as to the reasons for these declines and this disparity.

The *Corrections and Conditional Release Act* has changed the rules of the game for temporary absence programming. Without a sound historical database and understanding of what variables influence its operation, the Service is not going to be in a position to reasonably measure the impact of the changes introduced by the *Act* on temporary absences.

I am of the opinion that this is an important program which directly contributes to the successful reintegration of offenders back into society and effects measurably the Service's ability to prepare cases for conditional release consideration in a timely fashion. It is a program that far too long has been neglected.

Current Status (March 1994)

I was initially advised by the Commissioner in August of 1993, in response to last year's Annual Report, that a study was being undertaken by the Service focusing on the impact of the *Corrections and Conditional Release Act* on temporary absence programming.

I was subsequently informed in December of 1993 that "the obligation for monitoring the ongoing use of temporary absences is the responsibility of individual Wardens. Given, however, the common concern shared by both the Correctional Investigator and the Correctional Service of Canada... the Service will undertake periodic reviews at either the national or regional levels. Clearly, if information coming from any source suggests particular problems with Temporary Absences in a certain part of the system, the reviews would target those aspects".

In response to our follow-up on the matter of periodic national or regional reviews, the Office was advised in March of 1994 that the Service had no immediate plans to initiate regional or national reviews on temporary absence programming. We were as well advised at that time that "individual institutions will continue to monitor and analyze data on TAs".

We requested of individual institutions the results of their monitoring and analysis. The responses received show little if any evidence of what would be identified as ongoing monitoring or analysis.

The Office continues to receiving a significant number of complaints related to temporary absence decisions, although from our discussions with the inmate population it is apparent that inmates are becoming acceptant of the declining availability of this program. For evidence of this decline one has only to review the festive season temporary absence data produced by the Service: A decade ago Christmas temporary absences were in excess of 1,000; from 1988 through 1992, they averaged around 800, last Christmas there were fewer than 400 temporary absences granted.

On the other hand, the Commissioner advises that although they do not know why festive season temporary absences went down in 1993/94, that overall, the total of temporary absences and unescorted temporary absences and work releases increased by about four per cent. We have requested that data, and on receipt will examine it carefully because temporary absence programming has traditionally been, and should continue to be, a key element of the case preparation and reintegration process.

8. TRANSFERS (1992-93)

As I have indicated previously, transfer decisions are potentially the most important decisions taken by The Correctional Service of Canada during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on an initial placement, a decision taken to involuntarily transfer to higher security or a decision taken on an offender-

initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' immediate access to programming and privileges, but also their potential for future favourable conditional release consideration. There are very few offenders within the federal system who over the course of a year are not affected by a transfer decision. As such, it is not surprising that once again this year, transfer decisions and the processes leading to those decisions represent the single largest category of complaint received by this Office.

The Service in 1989 conducted an internal audit of its involuntary transfer process. The audit team made two observations relevant to the earlier concerns expressed by this Office. First, there was a need for increased awareness on the part of both staff and offenders as to the appropriate avenue of redress on transfer decisions. Second, there was a requirement for a more effective quality control mechanism at the regional and national levels to ensure that the transfer process complied with established procedures and time-frames for decision-making.

I called in my 1990/91 Annual Report for the Service to take action on the audit team's comments concerning the establishment of an effective quality control mechanism. I as well recommended in that report that the Service, through its offender grievance procedure, ensure:

- a) that the system is capable of objectively reviewing and issuing a decision on transfer appeals in a timely fashion;
- b) that during the course of its review of individual appeals that it focus not only on the decision taken, but as well, on the fairness of the process leading to that decision; and
- c) that a quarterly report be issued summarizing the review of transfer appeals.

I was advised in March of 1992 that the Service did not support my recommendation and would rather address the issues associated with the transfer process "through the implementation of the Offender Management System in the Fall of 1992". I was then advised that "National Headquarters will be able to monitor inmate transfers directly once Release 2 of the Offender Management System is in place, sometime before the end of calendar 1993".

Again, as with the Grievance Process, Case Preparation, Double-Bunking, and Temporary Absences, the Service has failed to take reasonable and timely action on a longstanding area of offender concern, in part, because it continues to await the development of an automated Offender Management System. Corrective action in these areas can no longer afford to await the constantly delayed development of this system. Management can no longer afford to use the shortcomings of this system as an excuse for not taking action.

Current Status (March 1994)

Transfer decisions and the process leading to those decisions, as in past years, continues to represent the single largest category of complaint received by this Office and has increased over the course of this reporting year from 719 to 927.

Overcrowding has caused excessive delays in both the processing of transfer applications and the decision-making process itself. The Service's policy of shifting decision-making on voluntary intra-regional transfers from a centralized point at Regional Headquarters to the individual Wardens has further impacted on these delays and has, as well, caused significant inconsistencies in the detail of information provided to inmates in instances where the transfer is denied. The appeal process on transfer decisions at the Commissioner's level, as mentioned earlier is basically dysfunctional. The delay in the processing and actioning of decisions on intra-regional and inter-regional transfers continues to increase.

Reception Centres in all regions are double-bunked, and the placement of inmates from these Units to general population institutions following the reception process, given the systemic state of overcrowding, is often delayed, which in turn delays the inmate's access to required programming. The institutional transfer of general population inmates either laterally or downward in security level for program reasons, is in competition with the transfer of reception inmates for a diminishing number of cells, and their transfers are, as well, in many instances being excessively delayed.

In conjunction with the above, overcrowding has limited the transfer options available to the Service in response to those inmates seeking protective custody and a greater number of these inmates are as a result being double-bunked in long-term segregation units.

I was advised again by the Commissioner in December of 1993 that "regions have put in place monitoring mechanisms to satisfy the internal audit conducted in 1989. The implementation of Release 2 of the Offender Management System will allow for effective monitoring of transfers at the national level".

The 1989 audit stated that there was a requirement for a more effective quality control mechanism at the regional and national levels to ensure that the transfer process complied with established procedures and timeframes for decision-making.

This Office's investigations of inmate complaints related to the transfer process has found little evidence of effective quality control and our specific requests to the regions for the results of their monitoring of the transfer process produced limited response.

The monitoring of the transfer process at the national level continues to await the implementation of Release 2 of the Offender Management System.

9. MANAGEMENT OF OFFENDER PERSONAL EFFECTS (1992-93)

The Service undertook a review of its policy on offender personal effects in early 1990 with the intention of developing national guidelines on the management of offender personal property.

In January of 1991, as a result of a number of concerns we had raised in the area, the Office received a copy of the Service's draft policy and guidelines which had been forwarded to the field for consultation. We met with the Service's National Headquarters staff in April of 1991 to provide our further comment on their draft policy.

I stated in my 1990/91 Annual Report that I was hopeful that this initiative would reasonably address some longstanding areas of concern such as:

- the areas of responsibility for lost or damaged personal effects in a double-bunked situation;
- the replacement value cost in the settling of offender claims; and
- the inconsistencies in allowable personal effects which had resulted in offenders purchasing effects at one institution only to be advised at another institution that they were not allowed.

I concluded that report by stating that "although there had been some delay concerning this issue, I was advised that a revised policy, inclusive of national guidelines, is expected to be approved by October of 1991".

I concluded last year's Annual Report on this issue by stating that "as of this reporting date (May 1992), there has yet to be a policy issued on the matter". Although as of this report date (March 31, 1993), there again has yet to be a policy issued on this matter. I was advised that a draft Commissioner's Directive is due in May 1993.

Current Status (March 1994)

I was advised by the Commissioner in August of 1993 that a Commissioner's Directive and Guidelines on this issue would be finalized by October of 1993.

I was then informed in December of 1993 that the Service, in accordance with Section 74 of the *Corrections and Conditional Release Act*, had solicited inmate comments on the revised Directive and Guidelines. These comments had been received in early August of 1993 and a finalized Directive and Guidelines were to be sent to Executive Committee for sign-off by January, 1994.

As of the end of this reporting year (March 31, 1994) no Directive or Guidelines have been issued, although it has been rumoured that a Commissioner's Directive could possibly be published by the end of the Summer of 1994.

The Service's review of this policy began in early 1990.

10. APPLICATION OF OFFENDER PAY POLICY FOR UNEMPLOYED INMATES (1992-93)

The Service in May of 1991 adjusted its pay policy in an attempt to ensure that offenders who were not able to work through no fault of their own were provided reasonable compensation. The policy re-emphasized the Warden's authority to adjust the pay levels of those offenders who were unemployed as a result of accidents, long-term illness or incapacity and those offenders unable to work because no work was available.

As I stated in last year's Annual Report, our review of complaints related to this area indicated that not only was the amended policy not being universally applied, in some instances, the institutions were not even aware of the policy change.

A further memorandum of clarification on this matter was issued from the Service's National Headquarters in December of 1992 and I am as well advised that a revised Commissioner's Directive is scheduled for promulgation in April of 1993. The delay on the part of the Service in ensuring that this policy was implemented, given the situation of the inmate pay issue commented on earlier is, I believe, unreasonable.

Current Status (March 1994)

The Service in responding to the issue in December of 1993 stated:

There has been a long-standing understanding that \$1.60 (a day) is insufficient as an allowance for inmates who are unable to work through no fault of their own. Wardens have been advised to review all such cases regularly, and to use their discretion to increase pay rates where applicable. This is intended as an interim measure until the implementation of Commissioner's Directive 730, Inmate Program Assignment and Pay.

The number of unemployed inmates continues to rise caused in part by the increase in population and the increase in the number of inmates seeking protection and ending up in long-term segregation. The number of inmates continuing to receive \$1.60 a day does not appear to have been affected by the above statement.

Our review of complaints related to pay and employment issues, which have increased significantly over the course of this year, clearly indicates that inmates at \$1.60 a day are not being reviewed regularly for the purpose of increasing pay rates where applicable. The Office has been advised by one region that its Inmate Pay Budget cannot afford to move inmates off the \$1.60-a-day pay level, even if they are unemployed through no fault of their own.

It would appear, despite the Service's claimed understanding that \$1.60 a day is insufficient as an allowance, that the situation remains as I reported it three years ago.

I recommend, on this issue and in conjunction with the general issue of inmate pay, that a sufficient minimum daily allowance be established and that all inmates regardless of status receive at least that minimum daily allowance. I further recommend, given the excessive delay on this issue, that immediate action be taken.

11. CRITERIA FOR HUMANITARIAN ESCORTED TEMPORARY ABSENCES (1992-93)

This issue as I indicated last year was initially raised with the Commissioner of Corrections in April of 1988 as a result of a number of complaints from offenders who had been denied escorted temporary absences to attend the funeral of a family member. Our investigation of these cases had clearly indicated that the cost of the temporary absence was a significant criterion, and in some cases the only criterion, considered in reaching the decision to deny the absence. We as well determined that the Service had in some instances requested money from the offenders and their families to assist in offsetting these costs.

I concluded in my 1988/89 Annual Report that the practice was without reasonable justification as it not only established a situation within which a conflict of interest was certain to develop, it further created an inequity of access for offenders to this form of temporary absence programming based on geography and finances. The Service in January of 1990 revised its policy in this area removing cost as a factor in reaching such decisions and stated that:

escorted temporary absences for humanitarian reasons shall be granted... unless significant security or case management information exists that is unfavourable to such an absence.

I acknowledged this positive policy change in my 1990/91 Annual Report and cautioned at that time given the time sensitivity of such decisions that there was a need for the Service to ensure that the policy was both understood and implemented at the institutional level. I stated in last year's Annual Report that there is really no appropriate corrective action when an error is made in this area - death and funerals are not re-schedulable - and that we were continuing to receive complaints from offenders whose absences had been denied for reasons inconsistent with the stated policy.

I have again this year received complaints from offenders where the decisions taken have been obviously inconsistent with the policy. I have reviewed this matter, and the specifics of these cases with the current Commissioner and I recommend at this time that a clarification of this policy be issued to all Wardens by the Commissioner and that this clarification be published in the Offender Rights and Privileges Handbook scheduled for distribution this summer.

Current Status (March 1994)

The Commissioner was concerned with the situation and took action to reinforce the Service's policy in this area by issuing guidelines for Wardens to utilize in granting escorted temporary absences for compassionate reasons.

The guidelines are clear and reasonably reflect the Service's policy. Despite continuing to receive some complaints where the decision taken is inconsistent with the policy, I accept this as inevitable and consider the issue to be resolved.

In those circumstances where we find after investigation that a decision is inconsistent with the policy, I will refer it directly to the Commissioner given the significance of such decisions to both the inmate and family members and the time sensitivity associated with such decisions.

12. GENDER CHANGE POLICY (1992-93)

I raised this matter with the Commissioner of Corrections in April of 1991 as the Service's existing policy was, in my opinion, excessively restrictive in terms of the treatment options available for transsexual inmates. I recommended at that time that the "Service review its position on sexual gender change to ensure that its policy does not unduly restrict the options available in meeting the legitimate needs of all offenders including those serving long sentences".

The Service initiated a policy review in March of 1992 and although this review has been completed and a number of options have been presented to the Service's Executive Committee on this matter the policy, to date, has yet to be amended. I find this delay inexcusable.

Current Status (March 1994)

I can report that the Service in July of 1993 finalized amendments to its gender change policy so as to afford federal inmates those treatment options recommended by recognized gender dysphoria clinics. The issue is resolved.

13. HOSTAGE-TAKING - SASKATCHEWAN PENITENTIARY (1992-93)

This incident occurred on March 25, 1991 and resulted in the death of two offenders. I wrote the Commissioner of Corrections August 7, 1991, following our review of the Service's Board of Investigation Report on the incident, requesting further information on four areas detailed in their Investigation Report.

Those four areas, as I indicated last year were:

- a) the decision to use drugs as an item of negotiation;
- b) the availability of audio-visual surveillance devices;
- c) the policy of integrating protective custody offenders into the general population; and
- d) the availability of information related to a previous hostage-taking by one of the perpetrators.

I concluded last year's Annual Report stating that the Commissioner's response to these matters "was not convincing" and that further correspondence had been forwarded from this Office on April 28, 1992 indicating our dissatisfaction with the Service's earlier reply. The content of that April 28, 1992 correspondence is reproduced here:

This is further to our meeting of March 12, 1992 with specific reference to the Board of Investigation Report into the hostage-taking at Saskatchewan Penitentiary and our earlier communications on this matter.

Mr. Stewart requested in his 7 August 1991 correspondence, enclosed, comment on four general issues detailed within the Board of Investigation Report.

The first issue centred on the decision and the timing of the decision by management to use drugs as an item of negotiation and the effect of that decision, given the Board's conclusion, on the Service's long standing policy that 'drugs shall not be given to inmates as an item of negotiation'.

Hostage-taking within a penitentiary by its very nature poses a 'real threat of death or serious assault', as such we do not understand the qualification of the policy you put forth at page one of the Commissioner's November, 1991 correspondence.

The Commissioner further states that "the question of the use of medication and the timing of the decision in this incident are ongoing and clarification with the Deputy Commissioners and Wardens will be issued". When are you expecting this clarification to be issued?

It is recommended that immediate clarification on this policy matter be issued inclusive of the role of the physician in prescribing drugs during hostage-takings.

The second issue dealt with the availability of audio-visual surveillance devices.

Mr. Stewart initially questioned, given the findings of the Board, that 'better use could have been made of outside technical assistance', why there was no corresponding recommendation in the Report to ensure that such assistance was readily available in the future?

The Commissioner indicated that 'rarely is such equipment required on the scene' and consequently, the Board felt that management would draw their own conclusions and take corrective steps accordingly'. I fail to see the logic in this conclusion.

I would think that all institutions would be well advised to take the steps necessary to ensure that when it is required, outside technical assistance is readily available. A recommendation to this effect, to my mind, would have been more advisable than having individual management draw their own conclusions.

The third issue concerned the difficulties associated with the integration of protective custody offenders into the general population at Saskatchewan Penitentiary given the presence of an increasing number of hard core maximum security inmates.

The Board, although indicating that the integration efforts to date had been positive, cautioned that this 'is not to say that there are not problems on the horizon'. The Board as well noted the expressed dissatisfaction of both staff and inmates with the growing number of what they termed 'lunatic fringe' arriving at the institution. Mr. Stewart asked, in light of the Board's observations why the Report contained no conclusive comment with respect to the Service's integration policy? The Commissioner, in his response, indicated that the Board did not feel that their mandate included the conducting of an evaluation of the Service's policy in this area.

It was not suggested that the Board of Investigation conduct an evaluation of the Service's integration policy, although a review of the Board's Convening Order and Terms of Reference does not appear to prohibit such an action. It was rather suggested, given the observations and comments of the Board, that there was a need for a review of the policy so as to bring some conclusion to an issue which had obviously raised concern on the part of both staff and offenders.

The fourth issue related to the availability of information at the institution on McDonald's previous hostage-taking at Dorchester Penitentiary.

The institution requested from National Headquarters information on how the previous hostage-taking involving McDonald had been resolved. The Commissioner indicated in his correspondence that what the institution did not have was detailed information about how the administration/crisis managers had handled the incident, how McDonald behaved during the incident, the demands that had been made, or the outcome of the incident. He further states 'that such detailed information would only be available in the inquiries conducted following the incident.

This information may very well only be available in the inquiries conducted following such incidents but this does not answer the question of why this information is not available to those who may need it.

We have reviewed the two packages of documentation faxed to this institution during the course of the hostage-taking in response to the administration's request for information on how the previous incident involving McDonald was resolved and have the following observations:

- (a) the first package contains no relevant information on the Dorchester hostage-taking of April 1979 other than the one sentence from a report authored in Edmonton in May of 1983 which reads: 'This inmate has a history of hostage-taking at Dorchester Institution where injuries were inflicted on the hostages (staff)';
- (b) the second package appears to be information related to an incident at Millhaven Institution in May of 1980 involving inmate H.D. MacDonald not G.J. McDonald.

It would appear that not only did National Headquarters fail to provide information relevant to the institution's request, it as well provided potentially damaging misinformation on one of the participants.

The Commissioner states in his correspondence that the information which the institution did have on McDonald confirmed his 'involvement in previous hostage-takings at both Dorchester (04/79) and Millhaven Institutions (04/80)'. Would you please provide me with the specific detailings of the incident at Millhaven Institution in April of 1980? Would you as well please provide me with a copy of the Inquiry conducted into the incident at Dorchester in April of 1979?

It is recommended that immediate steps be taken to ensure that detailed information, inclusive of investigation reports, on past hostage-taking incidents is available, on site, to those crisis managers who may need that information.

The Board of Investigation Report into the incident is narrowly focused and inconclusive.

In conjunction with the above requests for specific information I invited any further comment the Service may have on the foregoing which will be incorporated into our final report on this matter.

A response was received from the Correctional Service of Canada June 10, 1992 providing the following information on the issues raised:

- a) the use of drugs as an item of negotiation: although the Service continued to contradict the findings of its own Board of Inquiry on this matter they stated that "the Commissioner has decided to take specific measures to address this issue... he has approved the design and implementation of a Crisis Management Training Program... one of the thrusts of this program is to provide clarification of our no deals policy".
- b) the availability of audio-visual surveillance devices: the "Crisis Management Training Program is being designed to deal specifically with issues similar to those raised during this incident and includes an extensive section on the availability and use of these and similar surveillance devices".
- c) the policy of integrating protective custody offenders into the general population: while attempting to downplay the significance of this issue the Service did state that "the Commissioner was also troubled by the concerns raised in this report and he has recently decided to launch a national review of the integration of Protective Custody inmates and the impact of policies governing this process. The findings of this review, which should be completed by January, 1993, will undoubtedly provide us with more accurate information concerning the strengths and weaknesses of our current policies, and allow us to improve our management of this process".
- d) the availability of information related to a previous hostage-taking by one of the perpetrators: the Service continued, despite the evidence of their own Board of Inquiry, to insist that relevant information was provided in a timely fashion. Their further comments, rather than clarifying the specifics of the situation, raised further questions on both the relevancy of the information provided and its timeliness.

I followed-up with the Correctional Service on the commitments they had made and the further issues raised in their June, 1992 correspondence. I was advised that the Crisis Management Training Package which was to address the issues associated with "use of drugs as an item of negotiation" and "the availability of audio visual surveillance devices" had not been finalized. The national review, launched by the Commissioner, on the impact of the Service's policies governing the "integration of Protective Custody inmates", had been abandoned in favour of a "fundamental review of violence among inmates". This "fundamental review" is very narrowly focused, centering on three institutions only one of which has attempted to integrate protective custody offenders. The results of the review, which had very limited distribution within the Correctional Service, make only passing comment on the concerns associated with integration. The review itself, in my opinion, does not fulfil the undertaking given by the Service in June of 1992 to conduct a national review or provide the Service "with more accurate information concerning the strengths and weaknesses of their current policies and allow for improved management of the process". With respect to the issue of "availability of information on past hostage-takings" the Service acknowledged that the "bottom line was that information concerning one of the hostage-taker's involvement in a previous incident was not readily available to those authorities who needed it most". In response to this matter, the Service has "ordered a comprehensive review of the role of the Preventive Security function". I continue to await the results of that review and a clear indication from the Service as to how they will assure that relevant information is available in a timely fashion to those who need it.

The bottom line, two years after the incident, is that there is no tangible evidence that the Service has taken any meaningful corrective action on any of the issues raised.

During the course of this reporting year, through our contact with the surviving hostage-taker, two further issues have been raised. One centres on the subject's claim that he was physically assaulted by Service staff immediately following the incident and the second relates to the potential conflict of interest that existed when the chief negotiator during the hostage-taking incident subsequently became defence counsel for the hostage-taker. These matters have been discussed with senior officials from the Correctional Service of Canada, and I am currently awaiting the results of their review.

Current Status (March 1994)

Three years have now passed since the occurrence of this tragic incident. The Service over the course of this reporting year has offered little in the way of substantive comment on the issues raised by the incident itself and the Service's subsequent investigation.

My comments of last year regarding the quality of the investigation and the Service's actions during the two-year period following the investigation stand.

Although I do not have further information relevant to this matter, I do have a number of continuing concerns. I am concerned with:

- a) the clarity and understanding of the Service's policies related to the use of drugs as an item of negotiation and the role of outside negotiators;

-
- b) the absence of a comprehensive review on the issues associated with protective custody integration and institutional violence;
 - c) the delayed publication of Preventive Security Standards and Guidelines; and
 - d) the fact that the Service's investigation concluded that the surviving hostage-taker suffered no injuries, when a simple review of the subject's medical file would have indicated otherwise.

On a more general and personal basis, I am concerned by the approach taken by the Service in addressing this matter. It was never the intention of this Office to point fingers or cast blame. We were not there, and I have no doubt that the decisions and actions taken by those responsible for the management of this incident were taken in good faith. It was our intention to cause the Service to thoroughly and objectively review those issues raised by its own Board of Investigation. This never happened.

14. MENTAL INCOMPETENCE (1992-93)

I indicated in last year's Annual Report that the issue of representation available to offenders who lack legal capacity pursuant to various provincial statutes governing trusteeship or guardianship was raised with the Service in August of 1991. We then wrote to the Commissioner's office in October of 1991 specifically requesting information on:

- a) the measures taken to adjudge an offender's capacity to manage his own affairs when it becomes apparent to staff that a problem may exist;
- b) the offender activities to which such a determination would apply, e.g., personal finances, release planning, etc.;
- c) the steps taken by the Service to provide for personal representation, under provincial law or otherwise, when the Service determines that incapacity may exist; and
- d) the procedures undertaken when persons outside the Service inform staff that they suspect an offender could suffer from a mental incapacity.

These matters were subsequently further discussed with Correctional Service officials at meetings in January through March of 1992 at which time the Service undertook to conduct a review of the concerns related to these matters.

I am now advised, as of March 1993 that "discussions with the Correctional Investigator's office will be undertaken to better understand the nature of the Correctional Investigator's concerns related to this issue, its magnitude, and what procedures CSC could adopt to strengthen the current process, aside from usual good case management practices". I look forward to the initiation of these discussions.

Current Status (March 1994)

I was advised in December of 1993, without the Service having fulfilled its undertaking of March, 1993 to hold further discussions with this Office, that "the procedures for mental incompetence remain a provincial matter and vary significantly within each province. CSC is not in a position to consider a national policy until such a time that a uniform *Mental Health Act* is enacted, however, this is unlikely to occur in the foreseeable future".

I do not agree with the Service's position on this matter. I would have thought that the absence of national direction in this area, the level of mental health problems evident in federal penitentiaries and the fact that uniformity via a *National Mental Health Act* is not likely in the foreseeable future would be reasons for the Service to develop a national policy in this area.

15. OFFENDER PAY - PRISON FOR WOMEN (1992-93)

I detailed in last year's Annual Report a complaint received from an offender housed at the Prison for Women concerning an issue of pay disparity. During the course of our investigation of this complaint it became evident that the offender's position on this matter was accepted by most within the Service as reasonable, with the question being not whether, but how, to compensate her.

I reviewed this matter with the former Commissioner of Corrections who initially indicated that he was hopeful that a favourable resolution could be reached by March of 1992. I was subsequently advised by the Service that the issue was more complex than they had first thought and more time was required.

The offender initiated this matter through correspondence with the Correctional Service of Canada in September of 1990. I concluded last year's Annual Report stating that "it is truly amazing the amount of time that has been spent on this complaint by so many people and the system's inability to resolve it compounding the frustration of the complainant over the course of almost two years. We will, of course, continue to monitor this ongoing saga."

The saga continues. No resolution has yet been reached, but I am hopeful that the new Commissioner will find a way to break the log-jam.

Current Status (March 1994)

A settlement offer made by the Correctional Service of Canada in December of 1993 and accepted by the inmates involved resolves the matter.

16. OFFICER IDENTIFICATION (1992-93)

The matter of officer identification was a key issue throughout the course of the Archambault Inquiry conducted by this Office in 1984 and a matter that has never been completely settled. I noted in my 1988/89 Annual Report concern that "many staff members were neglecting or refusing to wear their identification badges while on duty."

I wrote the Commissioner in April of 1989 putting forth the position that in this day and age it is totally unacceptable for a public servant, especially a public servant designated as a peace officer, not to be identifiable to the public they serve. I was subsequently advised that the Service had reviewed the issue and taken a decision that where name tags were not being worn they would be introduced upon the issuing of the new Correctional Service of Canada uniforms scheduled for introduction between June and October of 1992. I stated in my 1990/91 Annual Report that I could "not accept as reasonable a further eighteen-month delay in implementing a basic policy decision on an issue initially raised in early 1989."

I was advised that the new uniforms were expected to be issued by July 1, 1993 and that "Executive Committee members confirmed that, as uniforms are issued, all employees (uniformed and non-uniformed) in institutions will be required to wear name tags." The unreasonable eighteen-month delay, previously noted, is now a thirty-month delay on an issue raised in early 1989.

Current Status (March 1994)

A decision was taken by the Service's Executive Committee in May of 1993 that all institutional staff whether uniformed or non-uniformed would be required to wear name tags effective July 1, 1993. Hopefully the matter is resolved.

17. DISCIPLINARY COURT DECISION (1992-93)

We were contacted during the course of this reporting year by an offender concerning a minor disciplinary court decision and fine. The subject was charged with "wilfully or negligently damaging the property of Her Majesty or the property of another person". The charge stemmed from an incident where the subject after having been provided with a copy of his psychological report to read and sign, wrote on the report his objections to what he felt were inaccuracies and untruths. He was convicted in minor disciplinary court and fined twenty-five dollars. In contacting this Office he claimed he had attempted at his hearing to provide an explanation for his action but the chairperson had refused to hear him out.

As part of our investigation of this matter we requested a copy of the minor disciplinary court hearing record. We were advised that the institution did not maintain records of such hearings. I raise this point here because the Service in January of 1990, following a recommendation from this Office in 1988, issued an interim instruction stating that basic information concerning minor court proceedings be recorded via electronic or any other means and retained for a period of two years. The Service officially amended its policy by issuing a revised Commissioner's Directive in August of 1990. The offence

at question took place in the fall of 1991.

Relevant to this matter I concluded my 1990/91 Annual Report by stating:

I reported last year that it was quite evident during the time period between the issuing of the interim instruction and the Directive that the communication of the policy change to the institutional level was considerably less than universal. During the course of this reporting year our review of complaints relating to minor disciplinary decisions has indicated that although the policy appears to be known at the institutional level, there exists a wide variance on the quality and content of the records maintained. This inconsistency obviously has an effect on the review of offender complaints on minor court decisions, whether undertaken by the Service's grievance process or this Office and as such, I suggest that the Regional Operational Review process include an analysis of minor court records as an element of its review.

To the best of my knowledge no Regional Operational Reviews have been undertaken in this area.

With respect to the specific complaint at issue, our review raised serious questions as to the legitimacy of the charge and conviction as well as the appropriateness of the fine levied.

The Service has a responsibility "to ensure that offenders are provided with all relevant information in a timely and meaningful manner" which affects the management of their case. This is why the report in question was being shared with the offender. The Service as well has a responsibility to ensure that information contained in its reports is accurate and complete and to provide an avenue through which offender requests for corrections can be made. There is no evidence available to suggest that the subject was advised either prior to his writing on the report or after he started writing on the report as to the proper avenue through which to request corrections.

The fine of twenty-five dollars, was to my mind excessive, representing in excess of one week's wages, and was further inconsistent with the Service's stated purpose of the disciplinary process which is to "be first and foremost corrective" in nature.

This matter was reviewed with both the Warden and the Regional Deputy Commissioner in an attempt to find a resolution. Both officials maintained support for the initial conviction and fine. We wrote National Headquarters on May of 1992 detailing our areas of concern, indicating the matter had been thoroughly reviewed with both the Warden and Regional Deputy Commissioner and requested a further review. We received correspondence from the Assistant Commissioner, Executive Services in June of 1992 advising that he had reviewed our previous correspondence with the Warden and Regional Deputy Commissioner and he supported their position. He further suggested that if we had any further questions regarding the matter we should raise them directly with the Warden and Deputy Commissioner.

I wrote the Commissioner, following our further review of the matter, indicating that in my opinion the charge was unjustified, the conviction unwarranted and the penalty excessive. I further noted the fact that the institution, contrary to the Service's policy and my earlier comments and recommendation, did not have a record of the disciplinary hearing in question.

The Commissioner's response failed to pass reasonable comment or show evidence of a thorough review on any of the issues raised. Following further discussions on this matter with the Commissioner's office we were advised by the Assistant Commissioner, Executive Services, in March of this year that: "I have reviewed the case with everyone concerned. There is no question the fine is heavy. However, the Warden carefully considered the case before making his decision. I support his decision and will not recommend reopening the case."

Setting aside the issues surrounding the legitimacy of the charge and conviction which have yet to be addressed by the Service, the decision at question was not taken by the Warden, it was taken by a Unit Manager, and careful consideration could hardly have been given by the Warden after the fact because the Service failed to maintain a record of the disciplinary hearing. With respect to having "reviewed the case with everyone concerned" to the best of my knowledge, the inmate was never consulted during the referenced review.

In my opinion, the Correctional Service Canada has failed to objectively and reasonably address the issues raised by this case; specifically, the legitimacy of the charge itself, the severity of the penalty imposed and the non-maintenance of minor court records contrary to their existing policy. My recommendation that the conviction be quashed and the subject reimbursed his twenty-five dollars has been rejected.

Current Status (March 1994)

The Service has passed no comment on my observations of last year concerning its failure to maintain records of disciplinary hearings.

Section 33(1) of the Regulations to the *Corrections and Conditional Release Act* reads:

The Service shall ensure that all hearings of disciplinary offences are recorded in such a manner as to make a full review of any hearing possible.

Despite the Regulations, this Office's past comments and the Service's 1990 commitment to ensure that a record of all disciplinary hearings was maintained, this Office continues to encounter cases where an adequate disciplinary record has not been produced and maintained. I therefore recommend that the Service take immediate steps to ensure that all hearings of disciplinary offences are recorded in such a manner as to make a full review of any hearing possible. I further recommend that the Service initiate an Audit of their current disciplinary policies and practices, including those related to punitive dissociation, to ensure that they are in compliance with the provisions of the *Act* and Regulations.

18. USE OF FORCE - INVESTIGATIONS AND FOLLOW-UP (1992-93)

The Service's policy in this area as detailed in the Commissioner's Directive defines use of force as:

the physical constraint of inmates by means of physical handling, restraint equipment, chemical agents, authorized spray irritants, batons, water hoses, patrol dogs and firearms.

This same Directive states that:

following an incident where force has been used, an investigation shall normally be ordered by the institutional head or other designated authority.

We noted during the course of reviewing complaints related to the use of force that the Service was not consistently conducting investigations as called for by their policy. We as well noted that even in those instances where investigations were undertaken, there was seldom evidence that the investigating officer had contacted the inmates affected by the use of force or that the recommendations emanating from the investigations had been reviewed and actioned by senior management.

The Service has a responsibility to ensure that use of force incidents are thoroughly and objectively investigated and that corrective action where necessary is implemented in a timely fashion. This matter has been reviewed with senior correctional officials at both the regional and national level and I am advised that amendments to the Service's Security Manual are being proposed. I recommend that amendments ensuring that all use of force incidents are investigated and that those investigations include input from the inmates affected would be best placed within the Commissioner's Directive. I further recommend that the Directive clearly detail senior management's responsibilities in ensuring that investigative reports are thorough and objective and that corrective follow-up action including coordination and analysis at the regional and national level is undertaken in a timely fashion.

Current Status (March 1994)

The Service, in response to my recommendation that: "All use of force incidents be investigated and that those investigations include input from the inmates affected", initiated a number of policy and procedural changes in the Fall of 1993:

- Commissioner's Directive 605 Use of Force was amended to read: Following an incident where force has been used, an investigation shall be ordered by the institutional head or other designated authority.
- The Service's Use of Force Report was amended to include a section where the inmate could indicate whether or not they wished to make representation to the Warden, and

The Service's Security Manual was amended indicating that the Warden's review of the amended Use of Force Report in instances of routine use of force would constitute the required investigation.

Unfortunately, the effect of all this amending has not solved the problem. The amendment to the Security Manual defining the Warden's review of the Use of Force Report as constituting an "investigation" in instances of routine use of force has basically negated the amendment to the Commissioner's Directive calling for an investigation in all cases where force has been used. Virtually all use of force is now being identified as routine. In addition to this, the amended Use of Force Report is not being used, as such there is no evidence to indicate that inmates are being advised that they can make representations, and we have seen little if any evidence that the Warden's review prior to the determination that the use of force was routine included a consideration of the comments of those inmates affected.

This series of policy amendments, whether intended or not, has done nothing more than entrench past practices in current policy. I do not believe that the Warden's review of the Use of Force Report, amended or otherwise, constitutes an investigation. I further do not believe that the use of force should be approached or characterized as a routine event. I therefore restate my recommendation that all use of force incidents be thoroughly investigated and that those investigations include input from those inmates affected.

The Service has not addressed my further recommendation in this area concerning management responsibility. As such, I recommend again that the Directive clearly detail senior management's responsibilities in ensuring that investigative reports are thorough and objective and that corrective follow-up action, including coordination and analysis at the regional and national levels, is undertaken in a timely fashion.

19. INMATE INJURIES (1992-93)

The *Corrections and Conditional Release Act* requires that the Service take all reasonable steps to ensure that the "living and working conditions of inmates are healthful and safe." During the course of our investigations into concerns related to inmate injuries it became evident that across the Service, the reporting and investigation of inmate injuries was inconsistent and uncoordinated.

The Report of Inmate Injury form, which we were initially advised "was completed in all cases of injury", was found to be used infrequently in cases of injury other than those related to employment activities. Further, there was little evidence of review and coordination of these reports when they were completed, at either the institutional or regional levels. Our concerns in this area were reviewed with the Service's National Headquarters' staff in May of 1992.

I have recently been advised that the Service has initiated a number of activities to address this matter including a proposal to develop a "separate Commissioner's Directive on the recording and reporting of offender injuries to provide a clear national framework and expectations on actions to be taken when an inmate incurs an injury whatever the

circumstances might be that led to that injury."

I recommend that the Service give this issue priority and I support the development of a separate Directive on Inmate Injuries to ensure that the inconsistencies and lack of coordination of the past are avoided.

On a related matter, the *Corrections and Conditional Release Act* at Section 19(1) requires that:

Where an inmate dies or suffers serious bodily injury, the Service shall, whether or not there is an investigation under Section 20, forthwith investigate the matter and report thereon to the Commissioner or to a person designated by the Commissioner.

Section 19(2) further requires that:

The Service shall give the Correctional Investigator, as defined in Part III, a copy of its report referred to in subsection (1).

The Service, despite numerous requests, has yet to provide a working definition of what constitutes "serious bodily injury." The *Act* came into force November 1, 1992, and to date, I have not received any investigative reports from the Commissioner related to inmates who have suffered "serious bodily injury." In fact, to date, I have not received any reports as required by Section 19 of the *Act*.

I therefore recommend that the Service take immediate action to ensure that all investigative reports, inclusive of the Commissioner's comments, called for by Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act*, are forwarded to my attention in a timely fashion.

Current Status (March 1994)

I was initially advised in August of 1993, in response to my recommendation supporting the development of a separate Commissioner's Directive on Inmate Injuries to ensure that the inconsistencies and lack of coordination of the past were avoided, that a revised Directive would be issued by the end of December, 1993. I received a draft Directive on the Reporting and Recording of Inmate Injuries in the Fall of 1993 and our comments were provided to the Service. This Office was later advised that a "new draft will be distributed for comment before the end of the year". As of this reporting date, no Commissioner's Directive on Inmate Injuries has been issued.

With respect to the related matter of the Service's responsibilities under Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act*:

- the working definition of what constitutes "serious bodily injury" remains under development;
- all incidents resulting in serious bodily injury, as defined by any reasonable person, are not being investigated as per the requirements of s. 19; and

-
- the quality of those investigations which this Office has received are in far too many instances inadequate.

I am advised that the Service will initiate a review of its investigative process in the near future and I am in total support of this initiative.

20. VISITS TO DISSOCIATION AND DELEGATION (1992-93)

The Service in November of 1991 amended the Commissioner's Directive on Dissociation to require the Warden or the Deputy Warden or a person acting in those respective positions to visit the Dissociation area daily and to visit any dissociated inmate upon request by the inmate. During the course of our institutional visits and review of complaints related to Dissociation it was noted that at a number of institutions these visits were not taking place. Following our review of this matter at the institutional and regional levels and having received no consistent assurance of adherence to the policy, I wrote the Commissioner of Corrections on August 17, 1992 stating in part "our review of institutional dissociation practices has clearly shown that Wardens or Deputy Wardens are not visiting the area on a daily basis." I requested the Commissioner's comments on the matter and recommended that clarification of this policy requirement be issued.

On November 1, 1992 the *Corrections and Conditional Release Act* became law. The Act at Section 36(2) reads:

The institutional head shall visit the administrative segregation area at least once every day and meet with individual inmates on request.

This performance of duty assigned to the "institutional head" can be delegated to a staff member who is designated by name or position in institutional Standing Orders or Commissioner's Directives. The delegation instrument must be readily accessible to the inmate population.

The Correctional Service of Canada issued revised Commissioner's Directives dated November 1, 1992, coincidental with the coming into force of the *Act*. With respect to the matter of staff visits to Dissociation areas, this Directive maintained the previous requirement of daily visits by the Warden or Deputy Warden. There was no provision for further delegation of this duty.

On December 10, 1992, I finally received a response from the Acting Commissioner to my August 17 correspondence, which indicated that he was personally opposed to the policy in question and intended to raise the issue at the Services' Executive Committee meeting in January of 1993 with a proposal to delegate the performance of this function to a lower level. The Acting Commissioner concluded by stating; "Given this approach I am not prepared to instruct Wardens at this time to strictly adhere to our previous decision."

This response was totally unacceptable and the matter was further reviewed with the Acting Commissioner. I subsequently received correspondence dated February 11, 1993 stating:

By Executive Committee decision we have delegated the authority, in that Deputy Wardens, Assistant Wardens or Unit Managers will make daily visits. The relevant Commissioner's Directive is being amended to be completed within the next month.

Let me be clear, however, on where we stand today. We took the decision at the January Executive Committee. The decision is to take effect immediately and Regional Deputy Commissioners were to inform their Wardens.

The Service's practice in terms of staff visits to Dissociation Areas has been in violation of its nationally stated policy since November of 1991. I notified the Commissioner of the existence of this violation in August of 1992 and the Service took no reasonable corrective action. The Service has been in violation of Section 36(2) of the *Corrections and Conditional Release Act* since November 1, 1992. The "Executive Committee decision" of January 1993 does not constitute a delegation as per Section 6 of the Regulations to the *Act*. The Commissioner's Directive referenced in the Acting Commissioner's correspondence of February 11, 1993 has not been amended. In summary, the Service has knowingly been in violation of its own policy since November of 1991 and the *Corrections and Conditional Release Act* since November 1, 1992 and to date has taken no corrective action.

With respect to the level of delegation, I am of the opinion that to move below the level of Deputy Warden is to negate the intent of Section 36 of the *Act*, which is to provide offenders with reasonable access to a senior official, who is not part of the regular routine and management of the area, to ensure that timely and effective action can be taken on concerns raised by segregated offenders. As such, I recommend that the existing policy be maintained and implemented.

Current Status (March 1994)

The *Corrections and Conditional Release Act*, and before it coming into force, the Commissioner's Directive required that the Warden or Deputy Warden visit the administrative segregation area at least once every day and meet with individual inmates on request.

The Service has passed no comment on my observations that they knowingly operated in violation of their own policy (from November, 1991) and the *Act* (from November, 1992) and took no corrective action until June of 1993.

In June of 1993, the action taken by the Service was to delegate the responsibility for daily visits to the segregation area to the level of Unit Manager. The Commissioner, in commenting on the delegation issue, stated "that the Executive Committee's decision was to delegate responsibility for visiting dissociation units to a senior manager level. The directive states that this level shall not normally be below the level of Unit Manager". With all due respect to Unit Managers, they are not senior managers. Unit Managers are responsible for the day-to-day operation of a unit, and the segregation area would be part of that unit. The intent of the legislation was to have a senior manager, not directly responsible for the day-to-day operation of the area, present and available to the inmate population.

Segregation populations continue to increase, inmates are double-bunked, sometimes triple-bunked, the requirements for showers and daily exercise are not always being met, the required written psychological opinions on long-term segregation cases are not routinely being done and complaints to this Office concerning segregation conditions and reasons for placement continue to increase. The area requires the daily presence of senior management.

The Warden has the authority to place offenders in segregation, maintain them in segregation or release them from segregation and the authority to facilitate transfers from the institution to alleviate long-term segregation.

Consequently, he or the Deputy Warden should be the official to attend daily in segregation and be available to meet with inmates housed there. To delegate to a lesser official negates the intent of Section 36 of the *Act*.

CONCLUSION

Corrections is a tough business and I know that the Correctional Service of Canada feels generally proud of its overall performance. Its population continues to rise while its resources are restricted. The Office of the Correctional Investigator feels equally proud of the work it does. While our recommendations in keeping with the function of an Ombudsman are not binding, we attempt to resolve the problems of inmates through discussion, review and negotiation with the Service. We ask that these legitimate inmate concerns be dealt with in a responsive and timely fashion.

I wish to thank the Commissioner for his cordiality in communicating with this Office and for his commitment to find ways to reduce delays in concluding problems which we bring to his attention.

Third Session, Thirty-fourth Parliament
40-41 Elizabeth II, 1991-92

STATUTES OF CANADA 1992

CHAPTER 20

An *Act* respecting corrections and the conditional release and detention of
offenders and to establish the office of the Correctional Investigator

BILL C-36

ASSENTED TO 18th JUNE, 1992

PART III
CORRECTIONAL INVESTIGATOR

Interpretation

Definitions

157. In this Part,

"Commissioner"	"Commissioner" has the same meaning as in Part I;
"Correctional Investigator"	"Correctional Investigator" means the Correctional Investigator of Canada appointed pursuant to section 158;
"Minister"	"Minister" has the same meaning as in Part I;
"offender"	"offender" has the same meaning as in Part II;
"parole"	"parole" has the same meaning as in Part II;
"penitentiary"	"penitentiary" has the same meaning as in Part I;
"provincial parole board"	"provincial parole board" has the same meaning as in Part II.

CORRECTIONAL INVESTIGATOR

Appointment

158. The Governor in Council may appoint a person to be known as the Correctional Investigator of Canada.

Eligibility

159. A person is eligible to be appointed as Correctional Investigator or to continue in that office only if the person is a Canadian citizen ordinarily resident in Canada or a permanent resident as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Act* who is ordinarily resident in Canada.

Tenure of office and removal

160. (1) The Correctional Investigator holds office during good behaviour for a term not exceeding five years, but may be suspended or removed for cause at any time by the Governor in Council.

Further terms

(2) The Correctional Investigator, on the expiration of a first or any subsequent term of office, is eligible to be re-appointed for a further term.

Absence, incapacity or vacancy

161. In the event of the absence or incapacity of the Correctional Investigator, or if the office of Correctional Investigator is vacant, the Governor in Council may appoint another qualified person to hold office instead of the Correctional Investigator during the absence, incapacity or vacancy, and that person shall, while holding that office, have the same functions as and all of the powers and duties of the Correctional Investigator under this Part and be paid such salary or other remuneration and expenses as may be fixed by the Governor in Council.

Devotion to duties

162. The Correctional Investigator shall engage exclusively in the function and duties of the office of the Correctional Investigator and shall not hold any other office under Her Majesty in right of Canada or a province for reward or engage in any other employment for reward.

Salary and expenses

163. (1) The Correctional Investigator shall be paid such salary as may be fixed by the Governor in Council and is entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred in the performance of duties under this Part.

Pension Benefits

(2) The provisions of the *Public Service Superannuation Act*, other than those relating to tenure of office, apply to the Correctional Investigator, except that a person appointed as Correctional Investigator from outside the Public Service, as defined in subsection 3(1) of the *Public Service Superannuation Act*, may, by notice in writing given to the President of the Treasury Board not more than sixty days after the date of appointment, elect to participate in the pension plan provided for in the *Diplomatic Service (Special) Superannuation Act*, in which case the provisions of that Act, other than those relating to tenure of office, apply to the Correctional Investigator from the date of appointment and the provisions of the *Public Service Superannuation Act* do not apply.

Other Benefits

(3) The Correctional Investigator is deemed to be employed in the public service of Canada for the purposes of the *Government Employees Compensation Act* and any regulations made under section 9 of the *Aeronautics Act*.

MANAGEMENT

Management

164. The Correctional Investigator has the control and management of all matters connected with the office of the Correctional Investigator.

STAFF

Staff of the Correctional Investigator

165.(1) Such officers and employees as are necessary to enable the Correctional Investigator to perform the function and duties of the Correctional Investigator under this Part shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

Technical assistance

(2) The Correctional Investigator may engage on a temporary basis the services of persons having technical or specialized knowledge of any matter relating to the work of the Correctional Investigator to advise and assist the Correctional Investigator in the performance of the function and duties of the Correctional Investigator under this Part and, with the approval of the Treasury Board, may fix and pay the remuneration and expenses of those persons.

OATH OF OFFICE

Oath of Office

166. The Correctional Investigator and every person appointed pursuant to section 161 or subsection 165(1) shall, before commencing the duties of office, take the following oath of office:

"I, (name), swear that I will faithfully and impartially to the best of my abilities perform the duties required of me as (Correctional Investigator, Acting Correctional Investigator or officer or employee of the Correctional Investigator). So help me God."

FUNCTION

Function

167.(1) It is the function of the Correctional Investigator to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner that affect offenders either individually or as a group.

Restrictions

(2) In performing the function referred to in subsection (1), the Correctional Investigator may not investigate

(a) any decision, recommendation, act or omission of

(i) the National Parole Board in the exercise of its exclusive jurisdiction under this *Act*, or

(ii) any provincial parole board in the exercise of its exclusive jurisdiction

(b) any problem of an offender related to the offender's confinement in a provincial correctional facility, whether or not the confinement is pursuant to an agreement between the federal government and the government of the province in which the provincial correctional facility is located; and

(c) any decision, recommendation, act or omission of an official of a province supervising, pursuant to an agreement between the federal government and the government of the province, an offender on temporary absence, parole, statutory release subject to supervision or mandatory supervision where the matter has been, is being or is going to be investigated by an ombudsman of that province.

Exception

(3) Notwithstanding paragraph (2)(b), the Correctional Investigator may, in any province that has not appointed a provincial parole board, investigate the problems of offenders confined in provincial correctional facilities in that province related to the preparation of cases of parole by any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner.

Application to Federal Court

168. Where any question arises as to whether the Correctional Investigator has jurisdiction to investigate any particular problem, the Correctional Investigator may apply to the Federal Court for a declaratory order determining the question.

INFORMATION PROGRAM

Information Program

169. The Correctional Investigator shall maintain a program of communicating information to offenders concerning

- (a) the function of the Correctional Investigator;
- (b) the circumstances under which an investigation may be commenced by the Correctional Investigator; and
- (c) The independence of the Correctional Investigator.

INVESTIGATIONS

Commencement

170.(1) The Correctional Investigator may commence an investigation

- (a) on the receipt of a complaint by or on behalf of an offender;
- (b) at the request of the Minister; or
- (c) on the initiative of the Correctional Investigator.

Discretion

(2) the Correctional Investigator has full discretion as to

- (a) whether an investigation should be conducted in relation to any particular complaint or request;
- (b) how every investigation is to be carried out; and
- (c) whether any investigation should be terminated before its completion.

Right to hold hearing

171.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may hold any hearing and make such inquiries as the Correctional Investigator considers appropriate, but no person is entitled as of right to be heard by the Correctional Investigator.

Hearings to be in camera

(2) Every hearing held by the Correctional Investigator shall be *in camera* unless the Correctional Investigator decides otherwise.

Right to require information and documents

172.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may require any person (a) to furnish any information that, in the opinion of the Correctional Investigator, the person may be able to furnish in relation to the matter being investigated; and (b) subject to subsection (2), to produce, for examination by the Correctional Investigator, any document, paper or thing that in the opinion of the Correctional Investigator relates to the matter being investigated and that may be in the possession or under the control of that person.

Return of document, etc.

(2) The Correctional Investigator shall return any document, paper or thing produced pursuant to paragraph (1)(b) to the person who produced it within ten days after a request therefor is made to the Correctional Investigator, but nothing in this subsection precludes the Correctional Investigator from again requiring its production in accordance with paragraph (1)(b).

Right to make copies

(3) The Correctional Investigator may make copies of any document, paper or thing produced pursuant to paragraph (1)(b).

Right to examine under oath

173.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may summon and examine on oath (a) where the investigation is in relation to a complaint, the complainant, and (b) any person who, in the opinion of the Correctional Investigator, is able to furnish any information relating to the matter being investigated, and for that purpose may administer an oath.

Representation by counsel

(2) Where a person is summoned pursuant to subsection (1), that person may be represented by counsel during the examination in respect of which the person is summoned.

Right to enter

174. For the purposes of this Part, the Correctional Investigator may, on satisfying any applicable security requirements, at any time enter any premises occupied by or under the control and management of the Commissioner and inspect the premises and carry out therein any investigation or inspection.

FINDINGS, REPORTS AND RECOMMENDATIONS

Decision not to investigate

175. Where the Correctional Investigator decides not to conduct an investigation in relation to a complaint or a request from the Minister or decides to terminate such an investigation before its completion, the Correctional Investigator shall inform the complainant or the Minister, as the case may be, of that decision and, if the Correctional Investigator considers it appropriate, the reasons therefor, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Complaint not substantiated

176. Where, after conducting an investigation in relation to a complaint, the Correctional Investigator concludes that the complaint has not been substantiated, the Correctional Investigator shall inform the complainant of that conclusion and, where the Correctional Investigator considers it appropriate, the reasons therefor, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Informing of problem

177. Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator determines that a problem referred to in section 167 exists in relation to one or more offenders, the Correctional Investigator shall inform

- (a) the Commissioner, or
- (b) where the problem arises out of the exercise of

a power delegated by the Chairperson of the National Parole Board to a person under the control and management of the Commissioner, the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board of the problem and the particulars thereof.

Opinion re decision,
recommendation, etc.

178.(1) Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator is of the opinion that the decision, recommendation, act or omission to which a problem referred to in section 167 relates

(a) appears to have been contrary to law or to an established policy,

(b) was unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or was in accordance with a rule of law or a provision of any *Act* or a practice or policy that is or may be unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or
(c) was based wholly or partly on a mistake of law or fact,

the Correctional Investigator shall indicate that opinion, and the reasons therefor, when informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of the problem.

Opinion re exercise of
discretionary power

(2) Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator is of the opinion that in the making of the decision or recommendation, or in the act or omission, to which a problem referred to in section 167 relates to a discretionary power has been exercised

(a) for an improper purpose,

(b) on irrelevant grounds,

(c) on the taking into account of irrelevant considerations, or

(d) without reasons having been given,
the Correctional Investigator shall indicate that opinion, and the reasons therefor, when informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of the problem.

Recommendations

179.(1) When informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of a problem, the Correctional Investigator may make any recommendation that the Correctional Investigator considers appropriate.

Recommendations in relation to decision, recommendation, etc.

(2) In making recommendations in relation to a decision, recommendation, act or omission referred to in subsection 167(1), the Correctional Investigator may, without restricting the generality of subsection (1), recommend that

(a) reasons be given to explain why the decision or recommendation was made or the act or omission occurred;

(b) the decision, recommendation, act or omission be referred to the appropriate authority for further consideration;

(c) the decision or recommendation be cancelled or varied;

(d) the act or omission be rectified; or

(e) the law, practice or policy on which the decision, recommendation, act or omission was based be altered or reconsidered.

Recommendations not binding

(3) Neither the Commissioner nor the Chairperson of the National Parole Board is bound to act on any finding or recommendation made under this section.

Notice and report to Minister

180. If, within a reasonable time after informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of a problem, no action is taken that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate, the Correctional Investigator shall inform the Minister of that fact and provide the Minister with whatever information was originally provided to the Commissioner, or the Commissioner and the Chairman of the National Parole Board, as the case may be.

Complainant to be informed
of result of investigation

181. Where an investigation is in relation to a complaint, the Correctional Investigator shall, in such manner and at such time as the Correctional Investigator considers appropriate, inform the complainant of the results of the investigation, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

CONFIDENTIALITY

Confidentiality

182. Subject to this Part, the Correctional Investigator and every person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator shall not disclose any information that comes to their knowledge in the exercise of their powers or the performance of their functions and duties under this Part.

Disclosure authorized

183.(1) Subject to subsection (2), the Correctional Investigator may disclose or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator to disclose information

- (a) that, in the opinion of the Correctional Investigator, is necessary to
 - (i) carry out an investigation, or
 - (ii) establish the grounds for findings and recommendations made under this Part; or
- (b) in the course of a prosecution for an offence under this Part or a prosecution for an offence under section 131 (perjury) of the *Criminal Code* in respect of a statement made under this Part.

Exceptions

(2) The Correctional Investigator and every person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator shall take every reasonable precaution to avoid the disclosure of, and shall not disclose, any information the disclosure of which could reasonably be expected

- (a) to disclose information obtained or prepared in the course of lawful investigations pertaining to

- (i) the detection, prevention or suppression of crime,
- (ii) the enforcement of any law of Canada or a province, where the investigation is ongoing, or
- (iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*,
if the information came into existence less than twenty years before the anticipated disclosure;
- (b) to be injurious to the conduct of any lawful investigation;
- (c) in respect of any individual under sentence for an offence against any *Act* of Parliament, to
 - (i) lead to a serious disruption of that individual's institutional or conditional release program, or
 - (ii) result in physical or other harm to that individual or any other person;
- (d) to disclose advice or recommendations developed by or for a government institution within the meaning of the *Access to Information Act* or a minister of the Crown; or
- (e) to disclose confidences of the Queen's Privy Council for Canada referred to in section 196.

Definition of "investigation"

- (3) For the purposes of paragraph (2)(b), "investigation" means an investigation that
- (a) pertains to the administration or enforcement of an *Act* of Parliament or of a province; or
 - (b) is authorized by or pursuant to an *Act* of Parliament or of a province

Letter to be unopened

184. Notwithstanding any provision in any *Act* or regulation, where
- (a) a letter written by an offender is addressed to the Correctional Investigator, or
 - (b) a letter written by the Correctional Investigator is addressed to an offender, the letter shall immediately be forwarded unopened to the Correctional Investigator or to the offender, as the case may be, by the person in charge of the institution at which the offender is incarcerated.

DELEGATION

Delegation by Correctional Investigator

185.(1) The Correctional Investigator may authorize any person to exercise or perform, subject to such restrictions or limitations as the Correctional Investigator may specify, the function, powers and duties of the Correctional Investigator under this Part except

- (a) the power to delegate under this section; and
- (b) the duty or power to make a report to the Minister under section 192 or 193.

Delegation is revocable

(2) Every delegation under this section is revocable at will and no delegation prevents the exercise or performance by the Correctional Investigator of the delegated function, powers and duties.

Continuing effect of delegation

(3) In the event that the Correctional Investigator who makes a delegation under this section ceases to hold office, the delegation continues in effect so long as the delegate continues in office or until revoked by a succeeding Correctional Investigator

RELATIONSHIP WITH OTHER ACTS

Power to conduct investigations

186.(1) The power of the Correctional Investigator to conduct investigations exists notwithstanding any provision in any *Act* to the effect that the matter being investigated is final and that no appeal lies in respect thereof or that the matter may not be challenged, reviewed, quashed or in any way called into question.

Relationship with other Acts

(2) The power of the Correctional Investigator to conduct investigations is in addition to the provisions of any other *Act* or rule of law under which

- (a) any remedy or right of appeal or objection is provided for any person, or
- (b) any procedure is provided for the inquiry into or investigation of any matter, and nothing in this Part limits or affects any such remedy, right of appeal, objection or procedure.

LEGAL PROCEEDINGS

Acts not to be questioned or
subject to review

187. Except on the ground of lack of jurisdiction, nothing done by the Correctional Investigator, including the making of any report or recommendation, is liable to be challenged, reviewed, quashed or called into question in any court.

Protection of Correctional
Investigator

188. No criminal or civil proceedings lie against the Correctional Investigator, or against any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator, for anything done, reported or said in good faith in the course of the exercise or performance or purported exercise or performance of any function, power or duty of the Correctional Investigator.

No summons

189. The Correctional Investigator or any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to the knowledge of the Correctional Investigator or that person in the course of the exercise or performance or purported exercise or performance of any function, power or duty of the Correctional Investigator, in any proceedings other than a prosecution for an offence under this Part or a prosecution for an offence under section 131 (perjury) of the *Criminal Code* in respect of a statement made under this Part.

Libel or slander

190. For the purposes of any law relating to libel or slander,
(a) anything said, any information furnished or any document, paper or thing produced in good faith in the course of an investigation by or on behalf of the Correctional Investigator under this Part is privileged; and
(b) any report made in good faith by the Correctional Investigator under this Part and any fair and accurate account of the report made in good faith in a newspaper or any other periodical publication or in a broadcast is privileged.

OFFENCE AND PUNISHMENT

Offences

191. Every person who
(a) without lawful justification or excuse, wilfully obstructs, hinders or resists the Correctional Investigator or any other person in the exercise or performance of the function, powers or duties of the Correctional Investigator,
(b) without lawful justification or excuse, refuses or wilfully fails to comply with any lawful requirement of the Correctional Investigator or any other person under this Part, or
(c) wilfully makes any false statement to or misleads or attempts to mislead the Correctional Investigator or any other person in the exercise or performance of the function, powers or duties of the Correctional Investigator,
is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a fine not exceeding two thousand dollars.

ANNUAL AND SPECIAL REPORTS

Annual reports

192. The Correctional Investigator shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the office of the Correctional Investigator during that year, and the Minister shall cause every such report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.

Urgent matters

193. The Correctional Investigator may, at any time, make a special report to the Minister referring to and commenting on any matter within the scope of the function, powers and duties of the Correctional Investigator where, in the opinion of the Correctional Investigator, the matter is of such urgency or importance that a report thereon should not be deferred until the time provided for the submission of the next annual report to the Minister under section 192, and the Minister shall cause every such special report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.

Reporting of public hearings

194. Where the Correctional Investigator decides to hold hearings in public in relation to any investigation, the Correctional Investigator shall indicate in relation to that investigation, in the report submitted under section 192, the reasons why the hearings were held in public.

Adverse comments

195. Where it appears to the Correctional Investigator that there may be sufficient grounds for including in a report under section 192 or 193 any comment or information that reflects or might reflect adversely on any person or organization, the Correctional Investigator shall give that person or organization a reasonable opportunity to make representations respecting the comment or information and shall include in the report a fair and accurate summary of those representations.

CONFIDENCES OF THE QUEEN'S PRIVY COUNCIL

Confidences of the Queen's
Privy Council for Canada

196.(1) The powers of the Correctional Investigator under sections 172, 173, and 174 do not apply with respect to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing, (a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council; (b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions; (c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council; (d) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy; (e) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); (f) draft legislation; and (g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).

Definition of "Council"

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

Exception

(3) Subsection (1) does not apply with respect to

(a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or

(b) discussion papers described in paragraph (1)(b)

(i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

REGULATIONS

Regulations

197. The Governor in Council may make such regulations as the Governor in Council deems necessary for carrying out the purposes and provisions of this Part.

HER MAJESTY

Binding on Her Majesty

198. This Part is binding on Her Majesty in right of Canada.

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions; *d*) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique; *e*) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d*); *f*) avant-projets de loi ou projets de règlement; *g*) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a*) à *f*).

Définition de « Conseil »

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas : *a*) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans; *b*) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)*b*), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

RÈGLEMENTS

Règlements

197. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'application de la présente loi.

SA MAJESTÉ

Obligation de Sa Majesté

198. La présente partie lie Sa Majesté du chef du Canada.

192. L'enquêteur correctionnel présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport des activités de son bureau au cours de l'exercice précédent. Le ministre le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

193. L'enquêteur correctionnel peut, à toute époque de l'année, présenter au ministre un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions et dont l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'à l'époque normale du rapport annuel suivant; le ministre fait déposer le rapport spécial devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

194. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel décide de tenir des auditions publiques à l'égard d'une enquête, il indique dans le rapport prévu à l'article 192 qui traite de cette enquête les motifs de sa décision.

195. Lorsque l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'il pourrait exister des motifs suffisants de mentionner dans son rapport prévu aux articles 192 ou 193 tout commentaire ou renseignement qui a ou pourrait avoir un effet défavorable sur toute personne ou tout organisme, il leur donne la possibilité de présenter leurs observations sur ces commentaires et en présente un résumé fidèle dans son rapport.

DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CONSEIL PRIVÉ

196. (1) L'enquêteur correctionnel ne peut exercer les pouvoirs que les articles 172, 173 et 174 lui confèrent à l'égard des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment des :
a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

infraction à la présente loi ou pour une infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

Libelle ou diffamation

190. Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

- a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les documents ou objets produits de bonne foi au cours d'une enquête menée par l'enquêteur correctionnel ou en son nom dans le cadre de la présente partie;
- b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par l'enquêteur correctionnel dans le cadre de la présente partie, ainsi que la relation qui en est faite de bonne foi par la presse écrite ou audio-visuelle.

INFRACTIONS ET PEINES

Infractions

191. Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars

quiconque :

- a) soit, sans justification ou excuse légitime, entrave l'action de l'enquêteur correctionnel, ou de toute autre personne agissant dans l'exercice des pouvoirs et fonctions de l'enquêteur correctionnel, ou leur résiste dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions;
- b) soit refuse ou omet volontairement, sans justification ou excuse légitime, de se conformer aux exigences que l'enquêteur correctionnel ou toute autre personne agissant en vertu de la présente loi peuvent valablement formuler;
- c) soit fait volontairement une fausse déclaration à l'enquêteur correctionnel ou à toute autre personne agissant dans l'exercice des pouvoirs et fonctions de l'enquêteur correctionnel, ou les induit en erreur.

Pouvoir de mener des enquêtes

186. (1) Les dispositions de toute loi qui établissent qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission visés par l'enquête sont définitifs, sans appel et ne peuvent être contestés, révisés, cassés ou remis en question ne limitent pas les pouvoirs de l'enquêteur correctionnel.

Cadre législatif

(2) Les dispositions de la présente partie s'ajoutent, sans les limiter ou les affecter, aux dispositions de toute autre loi ou règle de droit qui prévoient :

- a) un recours, un droit d'appel ou un droit d'objection pour toute personne;
- b) une procédure d'enquête.

PROCÉDURES

Caractère spécial des procédures de l'enquêteur correctionnel

187. Sauf au motif d'une absence de compétence, aucune procédure de l'enquêteur correctionnel, y compris tout rapport ou recommandation, ne peut être contestée, révisée, cassée ou remise en question par un tribunal.

Immunité de l'enquêteur correctionnel

188. L'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou criminelle pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif, ou censé tel, des pouvoirs et fonctions qui sont conférés à l'enquêteur correctionnel en vertu de la présente loi.

Non-assignation

189. En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice effectif, ou présentée comme tel des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la présente partie, l'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints que dans les procédures intentées pour

e) de donner lieu à la communication de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés à l'article 196.

(3) Pour l'application de l'alinéa (2)b), «enquête» s'entend de celle qui :

a) soit se rapporte à l'application d'une loi fédérale ou provinciale;

b) soit est autorisée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale.

184. Par dérogation à toute disposition législative ou réglementaire, le responsable de l'établissement de détention où le délinquant est incarcéré est tenu de transmettre immédiatement à son destinataire, sans l'ouvrir, la correspondance entre le délinquant et l'enquêteur correctionnel.

DÉLÉGATION

185. (1) L'enquêteur correctionnel peut, dans les limites qu'il fixe, déléguer ses attributions, sauf :

a) le pouvoir même de délégation visé par le présent article;

b) l'obligation ou l'autorisation de faire rapport au ministre sous le régime des articles 192 ou 193.

(2) Toute délégation en vertu du présent article est révocabable à volonté et aucune délégation n'empêche l'exercice par l'enquêteur correctionnel des attributions déléguées.

(3) Dans le cas où l'enquêteur correctionnel cesse d'être en fonctions après avoir délégué certaines de ses attributions en vertu du présent article, cette délégation continue d'avoir effet aussi longtemps que le délégué reste en fonctions ou jusqu'à ce qu'un nouvel enquêteur correctionnel la révoque.

Définition d'«enquête»

Transmission de lettres cachetées

Délégation par l'enquêteur correctionnel

Caractère révocabable de la délégation

Effet continu de la délégation

183. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'enquêteur correctionnel peut communiquer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à communiquer les renseignements :
a) qui, à son avis, sont nécessaires pour mener une enquête ou motiver les conclusions et les recommandations présentées en vertu de la présente loi;
b) dont la communication est nécessaire dans le cadre des procédures intentées pour infraction à la présente partie ou pour une infraction à l'article 131 (parjure) du *Code criminel* se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

Exceptions

(2) L'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité ne peuvent communiquer - et prennent toutes les précautions pour éviter que ne soient communiqués - des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement :

- a) de donner lieu à la communication de renseignements - datant, lors de leur éventuelle communication, de moins de vingt ans - obtenus ou préparés dans le cadre d'enquêtes menées aux termes de la loi visant, selon le cas :
 - (i) à détecter, prévenir ou réprimer le crime,
 - (ii) à faire respecter les lois fédérales ou provinciales, s'il s'agit d'enquêtes en cours,
 - (iii) des activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.
- b) de nuire au bon déroulement de toute enquête menée aux termes de la loi;
- c) de nuire au programme de l'établissement de détention ou au programme de mise en liberté sous condition d'une personne qui purge une peine pour une infraction à une loi fédérale ou de causer des dommages corporels à cette personne ou à un tiers;
- d) de donner lieu à la communication d'avis ou de recommandations d'un ministre ou d'une institution fédérale au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou préparés à leur intention;

c) la décision ou la recommandation soient annulées ou modifiées;
d) l'acte ou l'omission soient corrigés;
e) la loi, la pratique ou la ligne de conduite sur lesquelles sont fondés la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient modifiés ou réexaminés.

(3) Le commissaire et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles ne sont pas liés par les conclusions ou les recommandations formulées sous le régime du présent article.

Non-assujétis-sement aux recommandations

Avis et rapport au ministre

Communication des résultats de l'enquête au plaignant

180. Si aucune action, qui semble à l'enquêteur correctionnel convenable et indiquée, n'est entreprise dans un délai raisonnable après la remise du rapport au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'enquêteur correctionnel informe le ministre de ce fait et lui fournit les renseignements donnés à l'origine au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission.

181. Dans le cas où une enquête est fondée sur une plainte, l'enquêteur correctionnel informe le plaignant des résultats de son enquête, de la manière et au moment qu'il estime indiqués; il ne peut, toutefois, lui fournir que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*.

CONFIDENTIALITÉ

Obligation au secret

182. Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, l'enquêteur correctionnel et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente partie.

a) apparemment contraires à la loi ou à une ligne de conduite établie;
 b) déraisonnables, injustes, oppressants, abusivement discriminatoires ou qui résultent de l'application d'une règle de droit, d'une disposition législative, d'une pratique ou d'une ligne de conduite qui est ou peut être déraisonnable, injuste, oppressante ou abusivement discriminatoire;
 c) fondés en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait.

Opinion sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire

(2) L'enquêteur correctionnel ajoute son opinion motivée au rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque le problème mentionné à l'article 167 provient d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission et qu'il estime qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé à cette occasion, selon le cas :

- a) à des fins irrégulières;
- b) pour des motifs non pertinents;
- c) compte tenu de considérations non pertinentes;
- d) sans fourniture de motifs.

Recommandations

179. (1) À l'occasion du rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'enquêteur correctionnel peut faire les recommandations qu'il estime indiquées.

Recommandations relatives à une décision, une recommandation, etc.

(2) L'enquêteur correctionnel peut, dans les recommandations qu'il formule à l'égard d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission visés au paragraphe 167(1), recommander notamment que :

- a) la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient motivés;
- b) la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient référés à l'autorité compétente pour réexaminer;

Décision de ne pas enquêter

175. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel décide de ne pas mener une enquête à l'égard d'une plainte ou d'une demande du ministre ou de terminer l'enquête avant son achèvement, il informe le plaignant ou le ministre, selon le cas, de cette décision et, s'il le juge indiqué, de ses motifs; il ne peut, toutefois, fournir au plaignant que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conclusions sur une plainte non fondée

176. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel conclut, après avoir fait une enquête à l'égard d'une plainte, que celle-ci n'est pas fondée, il informe le plaignant de sa conclusion et, s'il le juge indiqué, de ses motifs; il ne peut, toutefois, lui fournir que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Information sur l'existence d'un problème

177. Dans le cas où, après avoir fait une enquête, l'enquêteur correctionnel détermine qu'un des problèmes mentionnés à l'article 167 existe à l'égard d'un ou de plusieurs délinquants, il en fournit un rapport détaillé aux personnes suivantes :
a) le commissaire;
b) le commissaire et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsque le problème provient de l'exercice d'un pouvoir délégué par celui-ci à une personne sous l'autorité de celui-là.

Opinion

178. (1) L'enquêteur correctionnel ajoute son opinion motivée au rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque le problème mentionné à l'article 167 provient d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission qu'il estime :

Pouvoir d'exiger des documents et des renseignements

172. (1) Dans le cadre d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut demander à toute personne :

- a) de lui fournir les renseignements qu'elle peut, selon lui, lui donner au sujet de l'enquête;
- b) de produire, sous réserve du paragraphe (2), les documents ou les objets qui, selon lui, sont utiles à l'enquête et qui peuvent être en possession de cette personne ou sous son contrôle.

Renvoi des documents

(2) Les personnes qui produisent les documents ou les objets demandés en vertu de l'alinéa (1)b) peuvent exiger de l'enquêteur correctionnel qu'il les leur renvoie dans les dix jours suivant la requête qu'elles lui présentent à cette fin, mais rien n'empêche l'enquêteur correctionnel d'en réclamer une nouvelle production en conformité avec l'alinéa (1)b).

Pouvoir de faire des copies

(3) L'enquêteur correctionnel peut faire des copies de tout document ou objet produits en conformité avec l'alinéa (1)b).

Examen sous serment

173. (1) Durant une enquête, l'enquêteur correctionnel peut assigner et interroger sous serment les personnes suivantes :

- a) le plaignant, dans le cas où l'enquête est fondée sur une plainte;
- b) toute personne qui, de l'avis de l'enquêteur, peut fournir des renseignements relatifs à l'enquête.

Il est alors autorisé à faire prêter serment.

Représentation par avocat

(2) La personne qui est assignée, en vertu du paragraphe (1), peut être représentée par avocat durant l'interrogation.

Autorisation de pénétrer dans certains locaux

174. Pour l'application de la présente partie, l'enquêteur correctionnel peut, à condition d'observer les règles de sécurité qui y sont applicables, visiter, en tout temps, les locaux qui sont sous l'autorité du commissaire ou qu'il occupe, et y faire les enquêtes ou les inspections qu'il juge indiquées.

conditionnelle, faite par une personne qui agit sous l'autorité du commissaire ou exerce des fonctions en son nom.

168. L'enquêteur correctionnel peut demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance déclaratoire déterminant l'étendue de sa compétence à l'égard d'un sujet d'enquête en particulier.

PROGRAMME D'INFORMATION

169. L'enquêteur correctionnel met en oeuvre un programme d'information des délinquants sur son rôle, les circonstances justifiant l'institution d'une enquête et le fait qu'il est indépendant.

ENQUÊTES

170. (1) L'enquêteur correctionnel peut instituer une enquête :

a) sur plainte émanant d'un délinquant ou présentée en son nom;

b) à la demande du ministre;

c) de sa propre initiative.

(2) L'enquêteur correctionnel a toute compétence pour décider :

a) si une enquête doit être menée à l'égard d'une plainte ou d'une demande en particulier;

b) des moyens d'enquêtes;

c) de mettre fin à une enquête à tout moment.

Pouvoir

Pouvoir de tenir une audition

171. (1) Dans le cadre d'une enquête, l'enquêteur correctionnel a toute compétence pour tenir une audition et prendre les mesures d'enquête qu'il estime indiquées; toutefois, nul n'a le droit d'exiger de comparaitre devant lui.

(2) Les auditions de l'enquêteur correctionnel se tiennent à huis clos, sauf si celui-ci en décide autrement.

Auditions à huis clos

ATTRIBUTIONS

Attributions

167. (1) L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Restrictions

(2) Dans l'exercice de ses attributions, l'enquêteur correctionnel n'est pas habilité à enquêter sur :

a) une décision, une recommandation, un acte ou une omission qui provient soit de la Commission nationale des libérations conditionnelles et résulte de l'exercice de la compétence exclusive que lui confère la présente loi soit d'une commission provinciale agissant dans l'exercice de sa compétence exclusive;

b) les problèmes d'un délinquant qui sont liés à son incarcération dans un établissement correctionnel provincial, que l'incarcération découle ou non d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et celui de la province où la prison est située;

c) une décision, une recommandation, un acte ou une omission d'un fonctionnaire provincial qui, au titre d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et celui de la province surveille un délinquant qui bénéficie d'une permission de sortir, de la libération conditionnelle ou d'office ou de la liberté surveillée, si la question a déjà été, est ou doit être étudiée par le protecteur du citoyen de cette province.

Exception

(3) Par dérogation à l'alinéa (2)b), l'enquêteur correctionnel peut, dans toute province qui n'a pas institué une commission des libérations conditionnelles, enquêter sur les problèmes des délinquants incarcérés dans un établissement correctionnel provincial en ce qui touche la préparation de leur dossier en vue d'une libération

GESTION

Gestion

164. L'enquêteur correctionnel est chargé de la gestion du bureau de l'enquêteur correctionnel et de tout ce qui s'y rattache.

PERSONNEL

Loi applicable au personnel

165. (1) Le personnel nécessaire à l'exercice des pouvoirs et fonctions que la présente partie confère à l'enquêteur correctionnel est nommé conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Assistance

(2) L'enquêteur correctionnel peut retenir temporairement les services d'experts ou de spécialistes dont la compétence lui est utile dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie; il peut, avec l'approbation du Conseil du Trésor, fixer la rémunération et les indemnités auxquelles ils ont droit et les leur verser.

SERMENT PROFESSIONNEL

Obligation de prêter serment

166. Avant de prendre leurs fonctions, l'enquêteur correctionnel et les personnes visées à l'article 161 et au paragraphe 165(1) prêtent le serment suivant :

«Je,, jure que je remplirai avec fidélité, impartialité et dans toute la mesure de mes moyens les fonctions qui m'incombent en qualité (d'enquêteur correctionnel, d'enquêteur correctionnel intérimaire, d'employé du bureau de l'enquêteur correctionnel). Ainsi Dieu me soit en aide.»

160. (1) L'enquêteur correctionnel occupe son poste à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans, sous réserve de révocation ou de suspension motivées par le gouverneur en conseil.

(2) Le mandat de l'enquêteur correctionnel est renouvelable.

161. En cas d'absence ou d'empêchement de l'enquêteur correctionnel ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut charger de l'intérim toute personne compétente, avec les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire du poste par la présente partie, et fixer la rémunération et les frais auxquels cette personne a droit.

162. L'enquêteur correctionnel se consacre aux fonctions que lui confère la présente partie, à l'exclusion de toute autre charge rétribuée au service de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou de toute autre activité rétribuée.

163. (1) L'enquêteur correctionnel reçoit le traitement fixé par le gouverneur en conseil et a droit aux frais de déplacement et de séjour entraînées par l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie.

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique* qui ne traitent pas d'occupation de poste s'appliquent à l'enquêteur correctionnel; toutefois, s'il est choisi en dehors de la fonction publique, au sens du paragraphe 3(1) de cette loi, il peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours suivant sa date de nomination, choisir de cotiser au régime de pensions prévu par la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*; dans ce cas, il est assujéti rétroactivement à la date de sa nomination aux dispositions de cette loi qui ne traitent pas d'occupation de poste.

(3) L'enquêteur correctionnel est assimilé à un agent de l'Etat pour l'application de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'Etat* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*.

Durée du mandat, révocation ou suspension

Renouvellement du mandat

Intérim de l'enquêteur correctionnel

Exclusivité

Traitement et frais

Régime de pensions

Autres avantages

PARTIE III
ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Définitions

Définitions 157. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«commissaire» S'entend au sens de la partie I.

«commission provinciale» S'entend au sens de la partie II.

«délinquant» S'entend au sens de la partie II.

«enquêteur correctionnel» L'enquêteur correctionnel du Canada nommé en vertu de l'article 158.

«libération conditionnelle» S'entend au sens de la partie II.

«ministre» Le solliciteur général du Canada.

«pénitencier» S'entend au sens de la partie I.

Nomination de l'enquêteur 158. Le gouverneur en conseil nommer une personne à titre d'enquêteur correctionnel du Canada.

Conditions d'exercice 159. Seul un citoyen canadien, ou un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, résidant habituellement au Canada peut être nommé enquêteur correctionnel ou occuper ce poste.

Troisième session, trente-quatrième législature,
40-41 Elizabeth II, 1991-92

LOIS DU CANADA (1992)

CHAPITRE 20

Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le
maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur
correctionnel

PROJET DE LOI C-36

SANCTIONNÉ LE 18 JUIN 1992

CONCLUSION

Dans les services correctionnels, le travail est dur, et je sais que, dans l'ensemble, le Service correctionnel du Canada tire fierté de sa performance. En effet, la population carcérale continue d'augmenter tandis que les ressources diminuent. Le bureau de l'Enquêteur correctionnel est tout aussi fier du travail qu'il accomplit. Si, comme il sied à un ombudsman, nous nous bornons à faire des recommandations, nous n'en recherchons pas moins la résolution des problèmes des détenus par la discussion, l'examen et la négociation avec le Service. Nous demandons que les préoccupations légitimes des détenus reçoivent en temps opportun toute l'attention voulue.

Je tiens à remercier le Commissaire de sa cordialité dans ses rapports avec le Bureau et de sa volonté de faire le nécessaire pour accélérer la résolution des problèmes que nous portons à son attention.

Le Service n'a pas commenté mes observations selon lesquelles il enfreint en toute connaissance de cause sa propre politique (depuis novembre 1991) et la Loi (depuis novembre 1992) et il n'a pris avant juin 1993 aucune mesure pour remédier à cette situation.

En juin 1993, le Service a agi, en confiant par délégation la responsabilité des visites quotidiennes aux gestionnaires d'unité. Le Commissaire a déclaré, au sujet de la délégation, que la décision du Comité de direction était de déléguer la responsabilité des visites dans les aires d'isolement à des cadres de niveau supérieur. Selon la directive, ce niveau ne doit normalement pas être inférieur à celui de gestionnaire d'unité. Avec tout le respect que l'on doit aux gestionnaires d'unité, ces derniers ne sont pas des cadres supérieurs. Ces gestionnaires sont chargés des opérations quotidiennes d'une unité, et l'aire d'isolement ferait partie de cette unité. L'objet de la Loi est de faire en sorte que les détenus placés en isolement puissent avoir un accès raisonnable sur place à un haut responsable, qui ne prend aucune part aux activités quotidiennes de l'aire d'isolement.

Le nombre de détenus mis en isolement continue d'augmenter, les détenus sont placés à deux et parfois à trois par cellule, les besoins en matière de douches et d'exercice physique ne sont pas toujours satisfaits, les opinions requises de psychologues sur les cas d'isolement de longue durée ne sont pas systématiquement rédigées et les plaintes adressées à notre Bureau sur les conditions d'isolement et les motifs des placements continuent de s'accroître. La présence quotidienne de cadres supérieurs est nécessaire dans ce secteur.

Le directeur d'établissement a le pouvoir de mettre des détenus en isolement, de les y laisser ou de les faire sortir du secteur, et le pouvoir de faciliter les transfèrements de l'établissement afin de réduire l'isolement de longue durée.

Par conséquent, ce serait au directeur ou au sous-directeur de se rendre quotidiennement dans l'aire d'isolement pour y rencontrer les détenus qui s'y trouvent. Déléguer ce pouvoir à un responsable d'un niveau inférieur est contraire à l'objet de l'article 36 de la Loi.

du Comité de direction prévue pour janvier 1993 en proposant de déléguer cette responsabilité à un palier inférieur. Le Commissaire intérimaire terminait en disant : qu'il n'était donc pas disposé, à ce stade, à ordonner aux directeurs des pénitenciers de se conformer à la lettre à la décision prise antérieurement.

Cette réponse était totalement inacceptable, et nous avons fait de nouvelles démarches auprès du Commissaire intérimaire. Dans une lettre datée du 11 février 1993, celui-ci déclarait :

[Traduction]

En vertu d'une décision du Comité de direction, la responsabilité des visites quotidiennes peut être déléguée aux sous-directeurs, aux directeurs adjoints ou aux gestionnaires d'unité. La directive du Commissaire pertinente est modifiée en conséquence et devrait être prête sous sa forme révisée au cours du mois prochain.

Permettez-moi, cependant, de préciser quelle est notre position actuellement. Nous avons pris cette décision lors de la réunion de janvier du Comité de direction. Elle doit prendre effet immédiatement, et les sous-commissaires régionaux devaient en informer leurs directeurs d'établissement.

Depuis novembre 1991, le Service agit en violation de sa politique nationale. J'ai signalé ce manquement au Commissaire en août 1992, et le Service n'a pris aucune mesure corrective acceptable à ce sujet. Depuis le 1^{er} novembre 1992, le Service contrevient aux dispositions du paragraphe 36(2) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. La «décision du Comité de direction» de janvier 1993 ne constitue pas une délégation au sens où j'entend l'article 6 du Règlement d'application de la Loi. La directive du Commissaire dont il est question dans la lettre du Commissaire intérimaire du 11 février 1993 n'a pas été modifiée. En résumé, le Service entraine en toute connaissance de cause sa propre politique depuis novembre 1991 et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* depuis le 1^{er} novembre 1992, et n'a pris jusqu'à maintenant aucune mesure pour remédier à la situation.

En ce qui concerne le niveau de délégation, j'estime que le fait de transmettre la responsabilité des visites à un palier inférieur à celui de sous-directeur est contraire à l'objet de l'article 36 de la Loi, qui est de faire en sorte que les détenus mis en isolement puissent avoir un accès raisonnable à un haut responsable, qui ne prend pas part aux activités courantes ni à la gestion de l'aire d'isolement, pour s'assurer que leurs préoccupations recevront l'attention requise dans les meilleurs délais. Dans cette perspective, je recommande le maintien et la mise en oeuvre de la politique existante.

Situation actuelle (mars 1994)

Selon la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et, avant l'entrée en vigueur de celle-ci, la directive du Commissaire, le directeur ou le sous-directeur de l'établissement doit se rendre au moins une fois par jour dans l'aire d'isolement préventif pour y rencontrer, sur demande, tout détenu qui s'y trouve.

- tous les incidents entraînant une blessure grave, selon la définition qu'en donnerait une personne raisonnable, ne font pas l'objet d'une enquête, comme l'exige l'article 19;
 - la qualité des rapports d'enquête que notre Bureau a reçus est trop souvent peu satisfaisante.
- On me dit que le Service procédera bientôt à l'examen de ses procédés d'enquête et j'appuie totalement cette initiative.

20. VISITES DES AIRES D'ISOLEMENT ET DÉLÉGATION (1992-1993)

En vertu des modifications que le Service a apportées en novembre 1991 à la directive du Commissaire sur l'isolement, le directeur ou le sous-directeur du pénitencier ou une personne agissant en leur nom doit visiter quotidiennement l'aire d'isolement et rencontrer tout détenu qui s'y trouve et qui en a fait la demande. Les visites que nous avons effectuées dans des établissements et les plaintes de détenus mis en isolement que nous avons examinées nous ont amenés à constater que ces nouvelles exigences n'étaient pas respectées dans certains établissements. Nous avons signalé le problème aux autorités compétentes au palier des établissements et des régions, et comme elles ne nous ont pas assuré que la politique était suivie à la lettre, j'ai écrit au commissaire du Service correctionnel le 17 août 1992 pour lui faire savoir notamment que l'examen des pratiques d'isolement dans les établissements démontrait clairement que ni les directeurs ni les sous-directeurs ne visitaient quotidiennement l'aire d'isolement. J'invitais le Commissaire à se prononcer sur cette question et recommandais que des directives plus précises soient émises concernant cette politique.

Le 1^{er} novembre 1992, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* entrait en vigueur. Le paragraphe 36(2) de la Loi se lit comme suit :

«Le directeur visite l'aire d'isolement au moins une fois par jour et, sur demande, rencontre tout détenu qui s'y trouve.»

Cette responsabilité qui incombait au «directeur» peut être déléguée à un membre du personnel qui est désigné par son nom ou par son poste dans les ordres permanents de l'établissement ou dans les directives du Commissaire. La population carcérale doit pouvoir accéder facilement à cet instrument de délégation.

Le Service correctionnel du Canada a émis des directives du Commissaire révisées le 1^{er} novembre 1992, date de l'entrée en vigueur de la Loi. Les exigences de la Directive sur l'isolement concernant les visites quotidiennes restaient les mêmes : aucune disposition n'était prévue pour la délégation de cette fonction à un palier inférieur à celui de directeur ou de sous-directeur.

Le 10 décembre 1992, le Commissaire intérimaire répondait enfin à notre lettre du 17 août précédent pour nous faire savoir qu'il s'opposait personnellement à la politique en question et qu'il avait l'intention de soulever le problème à l'occasion de la réunion

J'appuie sa proposition de rédiger une Directive distincte relative aux blessures subies par les détenus en vue de remédier aux incohérences et au manque de coordination en la matière.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition prévoit des dispositions complémentaires au paragraphe 19(1) :

En cas de décès ou de blessure grave d'un détenu, le Service doit sans délai faire enquête - même si une autre est déjà en cours au titre de l'article 20 - et remettre un rapport au commissaire ou à son délégué.

En outre, le paragraphe 19(2) se lit comme suit :

Le Service remet à l'enquêteur correctionnel une copie du rapport.

Le Service n'a toujours pas donné une définition *ad hoc* de ce qui constitue une «blessure grave», en dépit des nombreuses demandes qu'il a reçues à cet effet. La Loi est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992, et le Commissaire ne m'a pas encore envoyé le moindre rapport d'enquête sur le cas d'un détenu ayant subi une «blessure grave». En fait, je n'ai toujours pas reçu le moindre rapport requis en vertu de l'article 19 de la Loi.

Par conséquent, je recommande que le Service prenne immédiatement les mesures nécessaires pour que tous les rapports d'enquêtes, y compris les commentaires du Commissaire, requis par l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, me soient envoyés dans les meilleurs délais.

Situation actuelle (mars 1994)

On m'a d'abord fait savoir en août 1993, en réponse à ma recommandation appuyant l'élaboration d'une directive du Commissaire distincte afin de remédier aux incohérences et à l'absence de coordination dans ce domaine, qu'une directive révisée serait donnée avant la fin de décembre 1993.

J'ai reçu à l'automne de 1993 un projet de directive intitulée *Rapports sur les blessures des délinquants*, au sujet de laquelle nous avons fait des observations au Service. Nous avons plus tard appris qu'une nouvelle version serait distribuée pour examen et commentaire avant la fin de l'année. À la date de rédaction du présent rapport, aucune directive du Commissaire relative aux blessures subies par les détenus n'avait été donnée.

En ce qui concerne la question connexe des responsabilités du Service en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* :

- la définition *ad hoc* de ce qui constitue une «blessure grave» reste à l'état d'ébauche;

maintenant défini comme habituel. En outre, le nouveau rapport sur le recours à la force n'étant pas utilisé, rien n'indique que les détenus sont avisés de la possibilité de faire des observations et nous n'avons guère d'indices du fait que l'examen du directeur d'établissement, avant qu'il soit déterminé que le recours à la force était un cas habituel, ait comporté la prise en compte des observations des détenus.

Cette série de modifications, que cela soit voulu ou non, n'a eu d'autre résultat que de faire sanctionner les anciennes pratiques dans la politique actuelle. Je ne crois pas que l'examen par le directeur d'établissement du rapport sur le recours à la force, modifié ou non, constitue une enquête. Je ne crois pas non plus qu'un recours à la force devrait être considéré comme un cas habituel ni être décrit comme tel. Je recommande donc encore une fois au Service de veiller à ce que tous les incidents où il y a eu recours à la force fassent l'objet d'une enquête complète et que les détenus concernés soient interrogés dans le cadre de cette enquête.

Le Service n'a pas donné suite à mon autre recommandation dans ce domaine au sujet de la responsabilité de la direction, et c'est pourquoi je recommande de nouveau que la Directive énonce clairement les responsabilités des cadres supérieurs pour ce qui est de s'assurer que les rapports d'enquêtes sont complets et objectifs, et que les mesures de suivi qui s'imposent sont analysées, coordonnées et mises en oeuvre dans les meilleurs délais aux paliers régional et national.

19. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENU(S) (1992-1993)

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Service doit «prendre toutes les mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus (...) soient sains, sécuritaires (...)». Les enquêtes que nous avons menées concernant des problèmes liés à des blessures subies par des détenus ont révélé un manque d'uniformité et de cohérence au sein du Service dans le signalement d'incidents de ce genre et la tenue d'enquêtes subséquentes.

Ainsi, nous avons constaté que, contrairement à ce que l'on nous avait affirmé, le Rapport sur les blessures subies par un détenu n'est pas rempli dans tous les cas, à l'exception des accidents de travail. Rien n'indique, de surcroît, que les autorités compétentes au palier des établissements et des régions examinent ces relevés et prennent les mesures correctives qui s'imposent. Nous avons porté ces préoccupations à l'attention du personnel de l'administration centrale en mai 1992.

J'ai récemment été informé que le Service a pris plusieurs mesures afin de remédier à ce problème, notamment en proposant de rédiger une directive du Commissaire distincte relativement aux blessures subies par les détenus qui énoncerait des lignes directrices et des objectifs clairs à l'échelle nationale sur les mesures à prendre lorsqu'un détenu est blessé, quelles que soient les circonstances de l'incident.

Nous avons remarqué, en examinant des plaintes au sujet du recours à la force, que le Service ne menait pas toujours les enquêtes requises par sa politique. Nous avons également constaté que, même lorsqu'une enquête est effectuée, rien n'indique, dans la plupart des cas, que l'enquêteur ait contacté les détenus concernés ni que les recommandations formulées à l'issue des enquêtes aient été examinées et mises en application en haut lieu.

Le Service est tenu de s'assurer que les incidents où il y a eu recours à la force font l'objet d'une enquête approfondie et objective, et que les mesures correctives qui s'imposent sont prises dans des délais raisonnables. Nous avons porté cette question à l'attention des hauts responsables du Service correctionnel, tant au palier régional qu'au palier national, et avons été informés que des modifications au Manuel de sécurité du Service sont à l'étude. Je recommande que le Service modifie sa politique de manière à s'assurer que tous les incidents où il y a eu recours à la force font l'objet d'une enquête et que les détenus concernés sont interrogés dans le cadre de cette enquête. Il conviendrait d'insérer ces modifications dans la directive du Commissaire où elles seraient le mieux placées. Je recommande également que la Directive énonce clairement les responsabilités des cadres supérieurs pour ce qui est de s'assurer que les rapports d'enquêtes sont complets et objectifs, et que les mesures de suivi qui s'imposent sont analysées, coordonnées et mises en oeuvre dans les meilleurs délais aux paliers régional et national.

Situation actuelle (mars 1994)

En réponse à ma recommandation où je lui demandais de s'assurer que «tous les incidents où il y a eu recours à la force font l'objet d'une enquête et que les détenus concernés sont interrogés dans le cadre de cette enquête», le Service a procédé, à l'automne de 1993, à un certain nombre de changements touchant sa ligne de conduite et sa façon de procéder :

- la directive du Commissaire n° 605 (Recours à la force) a été modifiée par insertion de ce qui suit : «À la suite d'un incident où il y a eu recours à la force, le directeur ou une autorité désignée doit demander qu'une enquête soit faite»;
- le rapport du Service sur le recours à la force a été modifié de façon que le détenu puisse indiquer s'il souhaite ou non présenter des observations au directeur de l'établissement;
- le Manuel de sécurité du Service a été modifié pour indiquer que l'examen du nouveau rapport par le directeur de l'établissement dans un cas habituel de recours à la force constituerait l'enquête nécessaire.

Malheureusement, tous ces changements n'ont pas eu pour effet de résoudre le problème soulevé ici. En modifiant le Manuel de sécurité pour définir l'examen par le directeur de l'établissement du rapport sur le recours à la force comme constituant une «enquête» dans les cas habituels, on a, au fond, annulé la modification apportée à la directive du Commissaire pour exiger une enquête dans tous les cas de recours à la force. Pratiquement tout recours à la force est

À la suite d'un incident où il y a eu recours à la force, le directeur ou une autorité désignée doit normalement demander qu'une enquête soit faite.

On lit également dans cette même Directive :

la contrainte physique des détenus par le contrôle physique et par l'utilisation de matériel de contrainte, d'agents chimiques et d'irritants par pulvérisation sanctionnés, de matraques, de tuyaux d'arrosage, de chiens patrouilleurs et d'armes à feu.

Aux termes de la politique du Service énoncée dans la directive du Commissaire qui porte sur cette question, le recours à la force est défini comme suit :

18. RECOURS À LA FORCE - ENQUÊTES ET SUIVI (1992-1993)

En dépit du *Règlement*, des observations faites dans le passé par le Bureau et de l'engagement pris en 1990 par le Service de rédiger un compte rendu de toutes les audiences disciplinaires, le Bureau continue de rencontrer des cas où il n'existe pas de compte rendu satisfaisant. Je recommande donc au Service de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent pour que toutes les audiences portant sur des manquements à la discipline soient enregistrées de manière qu'elles puissent faire l'objet d'un examen complet. Je recommande également que le Service procède à une vérification de ses lignes de conduite et pratiques actuelles en matière de discipline, y compris en ce qui concerne l'isolement disciplinaire, afin de s'assurer qu'elles sont conformes à la Loi et au *Règlement*.

Le Service doit veiller à ce que toutes les auditions disciplinaires soient enregistrées de manière qu'elles puissent faire l'objet d'une révision complète.

Selon le paragraphe 33(1) du *Règlement* d'application de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition :

Le Service n'a pas commenté les reproches que je lui faisais l'an dernier parce qu'il ne conservait pas de comptes rendus d'audiences disciplinaires.

Situation actuelle (mars 1994)

J'estime que le Service correctionnel n'a pas porté une attention objective et raisonnable aux questions soulevées, soit le bien-fondé de l'accusation, la sévérité de la peine imposée et le non-respect de sa politique en matière de comptes rendus des audiences portant sur des infractions mineures. Ma recommandation en faveur de l'annulation de la condamnation et du remboursement des vingt-cinq dollars d'amende au plaignant a été rejetée.

Service a négligé de conserver un compte rendu de l'audience disciplinaire. En ce qui concerne l'examen de l'affaire «avec tous les intéressés», pour autant que je sache, le détenu n'a jamais été consulté dans le cadre dudit examen.

l'égimité de l'accusation et de la condamnation, ainsi que sur le bien-fondé de l'amende imposée.

Le Service est tenu de s'assurer que les détenus obtiennent en temps opportun tous les renseignements pertinents se rapportant à la gestion de leur cas. C'est pourquoi le rapport en question a été remis au plaignant. Le Service doit également s'assurer que les renseignements contenus dans ses rapports sont exacts et complets, et que les détenus ont accès à un mécanisme de recours lorsque des corrections doivent y être apportées. Rien n'indique que le plaignant ait été avisé, soit avant qu'il consigne ses objections dans le rapport, soit après, de la voie de recours qu'il convenait d'utiliser pour réclamer des corrections.

L'amende de vingt-cinq dollars, soit l'équivalent de plus d'une semaine de salaire, était, à mon sens, excessive et, de surcroît, contraire à l'objet de la sanction disciplinaire qui doit être d'abord et avant tout corrective.

Le directeur de l'établissement et le sous-commissaire régional concernés ont examiné la question pour tenter de la résoudre. Tous deux ont corroboré le bien-fondé de la condamnation et de l'amende infligée. En mai 1992, nous avons écrit à l'administration centrale pour exposer nos préoccupations, en indiquant que le directeur de l'établissement et le sous-commissaire régional avaient soigneusement examiné l'affaire, et pour demander un nouvel examen. En juin 1992, le Commissaire adjoint à la haute direction nous a répondu qu'il avait examiné la correspondance que nous avions échangée avec le directeur de l'établissement et le sous-commissaire régional, et qu'il appuyait leur position. Il ajoutait que si nous avions d'autres questions à ce sujet, nous devrions les poser directement au directeur de l'établissement et au sous-commissaire.

À la suite d'un nouvel examen de l'affaire, j'ai écrit au Commissaire pour lui faire savoir qu'à mon avis, l'accusation était injustifiée, la condamnation abusive et l'amende excessive. J'ajoutais que l'établissement n'avait pas conservé de compte rendu de l'audience disciplinaire en question, ce qui n'était pas conforme à la politique du Service ni à ma recommandation en la matière.

Dans sa réponse, le Commissaire n'a pas fait d'observations significatives ni démontré qu'il avait examiné en profondeur l'une ou l'autre des questions soulevées. Après de nouveaux échanges à ce sujet avec le bureau du Commissaire, le Commissaire adjoint à la haute direction s'est prononcé, en mars de cette année, en ces termes :

[Traduction]

J'ai examiné cette affaire avec tous les intéressés. Il ne fait aucun doute que l'amende est lourde. Toutefois, le directeur de l'établissement a soigneusement étudié le cas avant de rendre sa décision. J'appuie sa décision et ne recommande pas la réouverture du dossier.

Nous laisserons de côté les questions concernant le bien-fondé de l'accusation et de la condamnation que le Service n'a pas encore tranchées. Quant à la décision, elle n'a pas été rendue par le directeur du pénitencier, mais par un gestionnaire d'unité. Par ailleurs, le directeur pouvait difficilement étudier soigneusement le cas puisque le

seraient tenus de porter l'insigne d'identité. Cette question devrait donc être réglée.

17. DÉCISIONS RENDUES PAR LES TRIBUNAUX DISCIPLINAIRES (1992-1993)

Au cours de l'année, un détenu nous a contactés au sujet d'une décision et d'une amende sanctionnant un manquement mineur à la discipline. Le détenu avait été accusé de «dommages causés volontairement ou par négligence aux biens de Sa Majesté ou aux biens d'autrui». Cette accusation résultait d'un incident au cours duquel le plaignant, après avoir reçu copie de son rapport d'évaluation psychologique pour qu'il en prenne connaissance et le signe, avait consigné dans ce rapport ses objections concernant les «inexactitudes» et les «erreurs» qu'il y avait relevées. Le tribunal l'a condamné pour manquement mineur à la discipline à une amende de vingt-cinq dollars. Le plaignant nous a affirmé que, lors de l'audience, il avait tenté d'expliquer son geste, mais que le président du tribunal avait refusé de l'entendre.

Dans le cadre de notre enquête sur cette affaire, nous avons demandé copie du compte rendu de l'audience du tribunal disciplinaire. On nous a informés que l'établissement ne tenait pas de registre de telles audiences. Je crois devoir signaler la chose aujourd'hui parce qu'en janvier 1990, le Service a donné suite à une recommandation que nous avions formulée en 1988 en émettant une instruction provisoire pour que les renseignements de base sur les audiences portant sur des infractions mineures soient consignés, électroniquement ou par tout autre moyen, et conservés pendant deux ans. Le Service a modifié officiellement sa politique en publiant une directive du Commissaire révisée en août 1990. L'infraction mentionnée plus haut a été commise à l'automne de 1991.

Je terminais mon rapport annuel de 1990-1991 sur cette question en disant :

Ainsi que je le signalais l'an dernier, il était assez évident qu'entre la publication de l'instruction provisoire et celle de la Directive révisée, on s'était fort peu soucie d'informer les établissements des modifications apportées à la politique. Les enquêtes que nous avons menées pendant l'année à l'étude au sujet de plaintes relatives à des décisions rendues dans des cas de manquement mineur à la discipline nous ont permis de constater que si les établissements connaissent à n'en pas douter la nouvelle politique, il reste que la qualité et le contenu des registres varient énormément d'un endroit à l'autre. Ce manque d'uniformité ne facilite certes pas les enquêtes administrées par le Service, soit par notre Bureau. Par conséquent, je recommande que l'examen des opérations régionales comprenne une analyse des comptes rendus d'audiences portant sur des infractions mineures.

Pour autant que je sache, l'examen des opérations régionales sur ce point se fait toujours attendre.

En ce qui concerne la plainte précitée, nous nous posons de sérieuses questions sur la

Le Comité de direction du Service a décidé en mai 1993 que, à compter du 1^{er} juillet suivant, tous les employés (en uniforme ou en civil) des établissements

Situation actuelle (mars 1994)

J'apprends aujourd'hui que les nouveaux uniformes doivent être distribués le 1^{er} juillet 1993 et que les membres du Comité de direction ont confirmé que, dès la remise des uniformes, tous les employés (en uniforme ou en civil) des établissements seront tenus de porter l'insigne d'identité. Il aura donc fallu, non plus dix-huit mois, mais trente-deux mois pour régler une question soulevée au début de 1989.

En avril 1989, j'ai écrit au Commissaire qu'il était aujourd'hui inadmissible que le public ne puisse savoir le nom des fonctionnaires à qui il a affaire, surtout quand il s'agit d'agents de la paix. On m'a informé par la suite que le Service avait examiné la question et décidé que le personnel qui ne portait pas d'insigne d'identité devrait le faire quand le nouvel uniforme serait adopté, soit entre juin et octobre 1992. J'ai indiqué dans mon rapport annuel de 1990-1991 qu'il n'était pas «raisonnable de retarder d'encore dix-huit mois la mise en application d'une décision de principe prise pour régler un problème soulevé pour la première fois au début de 1989».

La question du port de l'insigne d'identité, qui était au cœur de l'enquête que nous avons effectuée en 1984 au pénitencier Archambault, n'a jamais été complètement résolue. Je faisais observer dans mon rapport de 1988-1989 que bien des membres du personnel négligent ou refusent de porter leur insigne d'identité quand ils sont de service.

16. PORT DE L'INSIGNE D'IDENTITÉ (1992-1993)

Une offre de règlement faite par le Service correctionnel du Canada en décembre 1993 et acceptée par les détenues touchées par cette mesure résout ce problème.

Situation actuelle (mars 1994)

La plaignante a fait ses premières démarches, par écrit, auprès du Service correctionnel du Canada en septembre 1990. Je terminais mon rapport de l'an dernier sur cette question en disant: «Il est tout à fait aberrant que tant de personnes aient consacré autant de temps à essayer de régler cette plainte, que le système n'ait pas réussi à corriger la situation et que la plaignante ait dû subir toute cette frustration depuis 2 ans. Nous continuerons évidemment de suivre le déroulement de cette affaire interminable.»

L'énigme n'a toujours pas été résolue, mais je garde l'espoir que le nouveau Commissaire trouve un moyen de sortir de l'impasse.

J'ai examiné la question avec le commissaire du Service correctionnel qui avait bon espoir qu'une décision favorable soit rendue avant mars 1992. Nous avons toutefois été informés que le problème était plus complexe qu'il n'y paraissait de prime abord et que son règlement prendrait plus de temps que prévu.

égard;

- b) les activités auxquelles s'applique la notion d'incapacité mentale décelée chez un détenu (gestion des finances personnelles, projet de sortie, etc.);
- c) les mesures prises par le Service afin de placer un détenu sous curatelle ou tutelle, en vertu d'une loi provinciale ou autre, lorsque le Service estime que celui-ci souffre d'incapacité mentale;
- d) les procédures mises en oeuvre lorsque des personnes extérieures au Service informent le personnel qu'elles soupçonnent un détenu de souffrir d'incapacité mentale.

Nous avons ultérieurement abordé la question au cours de réunions avec le personnel du Service correctionnel en janvier et mars 1992; le Service a entrepris d'examiner les points soulevés dans la lettre que nous lui avions fait parvenir.

J'apprends aujourd'hui qu'à compter de mars 1993, le Service entamera des discussions avec le bureau de l'Enquêteur correctionnel afin de mieux comprendre la nature nos préoccupations concernant cette question, d'évaluer l'ampleur du problème et de déterminer les mesures que le Service pourrait adopter pour renforcer le processus actuel, en plus des pratiques habituelles favorisant la bonne gestion des cas. Je suis impatient d'entamer de telles discussions.

Situation actuelle (mars 1994)

On m'a fait savoir en décembre 1993, le Service n'ayant pas respecté entre-temps sa décision de mars 1993 d'avoir des discussions avec le Bureau, que «[traduction] la procédure en ce qui concerne l'incapacité mentale continue d'être du ressort des provinces et varie sensiblement selon la province en cause. Le SCC n'est pas en mesure d'envisager une politique nationale tant qu'une Loi uniforme sur la santé mentale n'aura pas été adoptée, ce qui ne devrait pas se produire dans un proche avenir».

Je ne suis pas d'accord avec le Service sur ce sujet. J'aurais pensé que l'absence de directive nationale dans ce domaine, l'ampleur des problèmes de santé mentale que l'on constate dans les pénitenciers fédéraux et le fait que l'uniformisation qu'apporterait une loi nationale n'est pas près de se produire sont des raisons suffisantes pour que le Service élabore une politique nationale.

15. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS - PRISON DES FEMMES (1992-1993)

Dans mon rapport de l'an dernier, j'ai exposé les détails d'une plainte reçue d'une détenue de la Prison des femmes concernant une question d'inégalité des taux de rémunération. L'enquête que nous avons menée sur cette plainte a révélé que la plupart des intéressés sein du Service jugeaient la requête de la détenue justifiée, la question étant de savoir, non pas si elle avait droit à un taux de rémunération plus élevé, mais comment accéder à sa demande.

Le défenseur de l'auteur de la prise d'otages. Ces questions ont été portées à l'attention des autorités compétentes au sein du Service correctionnel du Canada, et j'attends leurs conclusions.

Situation actuelle (mars 1994)

Trois années ont passé depuis cet incident tragique. Au cours de l'année, le Service n'a pas vraiment commenté les questions que soulevait l'incident même et l'enquête qu'il a menée.

Je maintiens mes observations de l'an dernier au sujet de la valeur de l'enquête et des mesures prises par le Service dans les deux années qui ont suivi cette enquête. N'ayant eu connaissance d'aucun fait nouveau dans cette affaire, je n'en ai pas moins gardé un certain nombre de préoccupations au sujet de ce qui suit :

- a) la clarté et la connaissance des directives du Service sur l'utilisation de la drogue comme élément de négociation et le rôle des négociateurs de l'extérieur;
- b) l'absence d'un examen détaillé des questions liées à l'intégration des détenus en isolement protecteur et à la violence dans les établissements;
- c) la publication retardée des normes et des lignes directrices en matière de sécurité préventive;

- d) le fait que l'enquête du Service ait conclu que l'auteur survivant de la prise d'otages n'avait subi aucune blessure, alors qu'un simple examen de son dossier médical aurait montré le contraire.

D'une manière à la fois plus générale et plus personnelle, je suis préoccupé par la façon dont le Service a réagi au sujet de cette affaire. Le Bureau n'a jamais eu l'intention d'accuser qui que ce soit ni de déterminer des responsabilités. Nous n'étions pas sur place, et je n'en doute pas, les décisions et les mesures prises par ceux qui étaient chargés de la gestion de l'incident ont été prises de bonne foi. Notre intention était d'amener le Service à examiner en détail et objectivement les questions soulevées par sa propre commission d'enquête. Ce qu'il n'a jamais fait.

14. INCAPACITÉ MENTALE (1992-1993)

J'ai indiqué dans mon rapport de l'an dernier que la question de l'opportunité de la décision de placer sous curatelle ou sous tutelle, en vertu de diverses lois provinciales pertinentes, les détenus considérés comme mentalement incapes a été posée au Service en août 1991. En octobre 1991, nous avons écrit au bureau du Commissaire afin d'obtenir de l'information, notamment sur les points suivants :

- a) les mesures prises pour juger de la capacité d'un détenu de gérer ses propres affaires lorsque le personnel signale l'existence probable d'un problème à cet

exprimées dans ce rapport, et qu'il avait décidé récemment de lancer une étude nationale sur l'intégration des détenus en isolement protecteur et sur les répercussions des politiques régissant ce processus. Selon le Service, les résultats de cet examen, qui devraient être prêts d'ici à janvier 1993, fourniront des éléments d'information plus précis sur les forces et les faiblesses des politiques actuelles, et permettront d'améliorer la gestion d'un tel processus.

(d) L'accès aux renseignements concernant l'un des auteurs d'une prise d'otages qui avait déjà participé à incident semblable - en dépit des éléments de preuve avancés par sa propre commission d'enquête, le Service persistait à dire que les renseignements pertinents avaient été fournis en temps opportun. Loïn de clarifier la situation, les commentaires qu'il ajoute soulèvent plutôt de nouvelles questions concernant la pertinence des renseignements fournis et leur caractère opportun.

Le suis revenu sur les engagements pris par le Service correctionnel et sur les nouvelles questions qu'il soulevait dans la lettre de juin 1992. On m'a informé que le programme de formation sur la gestion des situations d'urgence qui devait clarifier les questions associées à «l'utilisation de la drogue comme élément de négociation» et «l'accessibilité des dispositifs de surveillance audiovisuels» n'était pas encore prêt. L'examen lancé à l'échelle nationale par le Commissaire sur les répercussions des politiques du Service régissant «l'intégration des détenus en isolement protecteur» avait été abandonné au profit d'une «étude de fond sur la violence chez les détenus». Cette «étude de fond» est centrée uniquement sur trois établissements dont un seul fait des efforts pour intégrer les détenus en isolement protecteur. Les résultats de cette étude, qui ont été communiqués à un très petit nombre de personnes au sein du Service correctionnel, n'abordent que de loin les préoccupations associées au processus d'intégration. Quant au contenu du document, il démontre, à mon avis, que le Service correctionnel n'a pas rempli l'engagement pris en juin 1992 d'effectuer une étude nationale en vue d'obtenir des renseignements plus précis concernant les forces et les faiblesses de ses politiques et d'améliorer la gestion du processus. En ce qui a trait à la question de «l'accès aux renseignements concernant les prises d'otages antérieures», le Service a reconnu que le noeud du problème résidait dans le fait que les renseignements concernant l'un des auteurs de la prise d'otages qui avait déjà participé à un incident de ce genre n'avaient pas été communiqués au moment opportun aux autorités qui en avaient le plus besoin. Pour remédier à ce problème, le Service a ordonné que le rôle des services de sécurité préventive soit réexaminé. J'attends toujours les résultats de cet examen ainsi que des indications claires de la part du Service sur la façon dont il compte s'assurer que les renseignements pertinents sont mis à la disposition de ceux qui en ont besoin dans les meilleurs délais.

Le noeud du problème, deux ans après l'incident, c'est que rien n'indique que le Service ait pris des mesures correctives dignes de ce nom sur l'une ou l'autre des questions soulevées.

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, par suite de nos contacts avec l'auteur de la prise d'otages qui a survécu à l'incident, deux nouvelles questions ont fait surface. La première se rapporte au fait que ce détenu affirme avoir été brutalisé par le personnel du Service après l'incident, et la seconde concerne le conflit d'intérêts possible résultant du fait que le négociateur principal chargé du règlement de l'incident est devenu par la suite

b) la seconde série de documents fournit des renseignements sur un incident qui s'est produit en mai 1980 à l'établissement Millhaven, dans lequel était impliqué un certain H.D. MacDonald, et non G.J. MacDonald.

Il semble que non seulement l'administration centrale n'ait pas fourni les renseignements demandés, mais qu'elle ait également divulgué des informations erronées susceptibles de nuire à l'un des participants.

Dans sa lettre, le Commissaire indique que les renseignements dont disposait effectivement le pénitencier sur le détenu McDonald confirmaient qu'il avait été impliqué dans des prises d'otages antérieures au pénitencier de Dorchester (en avril 1979) et à l'établissement Millhaven (avril 1980). Auriez-vous l'obligance de me fournir des renseignements précis concernant l'incident survenu à Millhaven en avril 1980? Pourriez-vous également m'envoyer copie du rapport d'enquête sur l'incident du pénitencier de Dorchester en avril 1979? Il est recommandé que des mesures soient prises immédiatement pour que les gestionnaires de situations d'urgence aient accès aux renseignements détaillés dont ils peuvent avoir besoin sur des prises d'otages antérieures, y compris aux rapports d'enquêtes sur ces incidents.

Le rapport de la commission d'enquête n'aborde pas tous les aspects du problème et est peu concluant.

Outre les renseignements précis demandés sur les points précités, j'ai invité le Service à ajouter des commentaires complémentaires qui seront incorporés dans notre rapport final sur cette question.

Le 10 juin 1992, le Service correctionnel du Canada nous a fait parvenir sa réponse en nous fournissant les renseignements suivants sur les questions soulevées :

a) L'utilisation de la drogue comme élément de négociation - même si le Service persistait à contredire les conclusions de sa propre commission d'enquête, il indiquait que le Commissaire avait décidé de prendre des mesures particulières pour remédier à ce problème et qu'il avait approuvé la conception et la mise en oeuvre d'un programme de formation sur la gestion des situations d'urgence, l'un des éléments clés de ce programme visant à fournir des éclaircissements sur la politique de non-compromis.

b) L'accessibilité aux dispositifs de surveillance audiovisuels - le programme de formation sur la gestion des situations d'urgence porte précisément sur les questions comparables à celles qui se sont posées lors de cet incident et comporte un volet important sur l'accessibilité et l'utilisation des dispositifs de surveillance, audiovisuels ou non.

c) La politique d'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale - tout en s'efforçant de minimiser l'importance de cette question, le Service a reconnu que le Commissaire partageait les préoccupations

Dans son rapport, la commission d'enquête indique que les efforts d'intégration donnent de bons résultats, mais que cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne posent aucun problème. Elle note également l'insatisfaction exprimée tant par le personnel que par les détenus à l'égard du nombre croissant de « perturbés » admis à l'établissement. M. Stewart a demandé pourquoi, compte tenu de ses observations, la commission ne formulait aucune remarque concluante sur l'utilité de poursuivre la politique d'intégration actuelle du Service. Le Commissaire a répondu que la commission d'enquête estimait que l'évaluation de la politique du Service dans ce domaine ne relevait pas de sa compétence.

Il n'était pas suggéré que la commission d'enquête évalue la politique d'intégration du Service, bien que l'ordre de convocation et les attributions de la commission ne semblent pas exclure une telle initiative. On laissait plutôt entendre, compte tenu des observations et des commentaires de la commission, qu'un examen de cette politique était nécessaire pour qu'il soit possible de trancher une question qui préoccupait manifestement à la fois le personnel et les détenus.

La quatrième question concernait l'accès aux renseignements relatifs à la prise d'otages à laquelle le détenu McDonald avait déjà participé au pénitencier de Dorchester.

L'établissement a demandé à l'administration centrale des renseignements sur la façon dont s'était déroulée la prise d'otages à laquelle le détenu McDonald avait déjà participé. Le Commissaire, dans sa lettre, a mentionné que l'établissement ne disposait pas de renseignements détaillés sur les mesures prises par les gestionnaires de situations d'urgence pour dénouer la crise, sur le comportement de McDonald lors de l'incident, sur les revendications formulées et sur le dénouement de l'incident. Il ajoutait que de tels renseignements n'étaient consignés que dans les rapports d'enquêtes menées sur des incidents de ce genre.

Le fait est que ces renseignements ne se trouvent fort probablement que dans les rapports d'enquêtes menées à la suite de ce genre d'incident, mais cela ne répond pas à la question de savoir pourquoi ceux qui peuvent en avoir besoin n'y ont pas accès.

Nous avons examiné les deux séries de documents télécopiés au pénitencier de la Saskatchewan lors de la prise d'otages en réponse à la demande de renseignements de la direction de l'établissement concernant le dénouement de l'incident auquel avait déjà participé McDonald. Voici nos observations :

- a) la première série de documents ne contient pas de renseignements pertinents concernant la prise d'otages survenue à Dorchester en avril 1979, à l'exception de cette phrase tirée d'un rapport rédigé à Edmonton en mai 1983 : [Traduction] « Ce détenu a participé à une prise d'otages au pénitencier de Dorchester au cours de laquelle des blessures ont été infligées aux otages (membres du personnel) » ;

Dans sa lettre du 7 août 1991, ci-jointe, M. Stewart demandait des éléments d'information sur quatre questions générales traitées dans le rapport de la commission d'enquête.

La première question portait sur la décision prise par la direction de faire de la drogue un élément de négociation, et le moment choisi pour une telle décision, ainsi que sur ses répercussions, à la lumière de la conclusion de la commission d'enquête, concernant la ligne de conduite adoptée de longue date par le Service selon laquelle «la remise de drogues aux détenus pour faciliter les négociations est interdite».

Du fait de sa nature même, la prise d'otages dans un pénitencier constitue «une menace réelle de mort ou voies de fait graves». Dans cette perspective, nous ne comprenons pas la réserve faite à l'égard de cette politique à la page un de la lettre du Commissaire de novembre 1991.

Le Commissaire ajoute que la remise de médicaments et l'opportunité d'une telle décision dans le cas de cet incident font l'objet d'un examen, et que des directives plus claires seront fournies aux sous-commissaires et aux directeurs d'établissement à ce sujet. Quand comptez-vous fournir ces directives ?

Il est recommandé que cette question de principe soit tranchée dans les plus brefs délais, y compris en ce qui a trait au rôle du médecin amené à prescrire des médicaments au cours d'une prise d'otages.

La deuxième question portait sur l'accessibilité des dispositifs de surveillance audiovisuels.

M. Stewart se demandait pourquoi la commission d'enquête concluait que l'on aurait pu faire un meilleur usage de l'aide technique extérieure, mais ne formulait aucune recommandation visant à assurer le recours immédiat à une telle assistance à l'avenir.

En réponse à cette question, le Commissaire a indiqué que l'on avait rarement besoin de tels dispositifs lors de ce genre d'incident et que, par conséquent, la commission d'enquête estimait que les directeurs d'établissement tireraient leurs propres conclusions et prendraient les mesures correctives nécessaires. Je ne comprends pas la logique de cette conclusion.

Il me semble que chaque établissement aurait tout intérêt à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer l'accès immédiat à l'assistance technique extérieure requise en cas de besoin. À mon sens, il aurait été plus judicieux de formuler une recommandation à cet effet que de laisser chaque directeur tirer ses propres conclusions.

La troisième question concernait les difficultés que pose l'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale au pénitencier de la Saskatchewan, compte tenu du nombre croissant de détenus endurcis à sécurité maximale dans cet établissement.

12. POLITIQUE RELATIVE AU CHANGEMENT DE SEXE (1992-1993)

J'ai signalé cette question au commissaire du Service correctionnel en avril 1991 parce qu'à mon avis, la politique du Service en la matière était excessivement restrictive sur le plan des possibilités de traitement offertes aux détenus transsexuels. Je recommandais à l'époque que «le Service examine sa politique à l'égard des changements de sexe afin de s'assurer que celle-ci ne limite pas indûment les moyens auxquels on pourrait recourir pour répondre aux besoins légitimes de tous les détenus, y compris ceux qui purgent une peine de longue durée».

En mars 1992, le Service a entrepris d'examiner sa politique relative au changement de sexe et, bien que cet examen soit terminé et qu'un certain nombre de propositions aient été présentées à ce sujet au Comité de direction, la politique n'est toujours pas modifiée. J'estime que ce retard est inexcusable.

Situation actuelle (mars 1994)

Je peux annoncer que, en juillet 1993, le Service a modifié sa politique relative au changement de sexe de façon à autoriser les détenus sous responsabilité fédérale à subir les traitements recommandés par des cliniques reconnues de correction de la dysphorie sexuelle. Ce problème est réglé.

13. PRISE D'OTAGES - PÉNITENCIER DE LA SASKATCHEWAN (1992-1993)

Cet incident, qui s'est produit le 25 mars 1991, a entraîné la mort de deux détenus. Après avoir examiné le rapport publié par la commission d'enquête du Service correctionnel concernant cet incident, j'ai écrit au Commissaire le 7 août 1991 afin de lui demander un supplément d'information sur quatre points du rapport d'enquête.

Comme je l'ai indiqué l'an dernier, mes observations portaient sur les points suivants :

- a) la décision de faire de la drogue un élément de négociation;
- b) l'accessibilité aux dispositifs de surveillance audiovisuels;
- c) la politique d'intégration des détenus en isolement protecteur à la population carcérale générale;
- d) l'accès aux renseignements concernant l'un des auteurs de la prise d'otages qui avait déjà participé à un incident semblable dans un autre établissement.

Je terminais mon rapport de l'an dernier sur cette question en disant que je jugeais «insatisfaisante» la réponse du Commissaire sur ces points et que nous avions écrit une nouvelle fois à l'administration centrale le 28 avril 1992 pour faire part au Commissaire de notre insatisfaction à l'égard de la réponse fournie. Voici le contenu de cette lettre du 28 avril 1992 :

[Traduction]

La présente fait suite à notre rencontre du 12 mars 1992 et se rapporte aux conclusions de la commission d'enquête sur la prise d'otages au pénitencier de la Saskatchewan ainsi qu'à nos échanges de correspondance antérieurs.

Je terminais mon rapport annuel de 1988-1989 sur la question en disant qu'une telle pratique ne pouvait être raisonnablement justifiée, car elle créait des situations alimentant d'inévitables conflits d'intérêt et limitait l'accès à ce type de permissions de sortir en raison de critères fondés sur la distance à parcourir et la situation financière personnelle des intéressés. En janvier 1990, le Service a publié une nouvelle Directive dans laquelle les dépenses ne sont plus considérées comme un facteur de décision. En voici un extrait :

Les permissions de sortir avec surveillance pour raisons humaines doivent être autorisées (...) à condition qu'aucune information importante, en matière de sécurité ou de gestion de cas, n'y soit défavorable.

Dans mon rapport annuel de 1990-1991, je reconnaissais que cette politique était un pas dans la bonne direction et soulignais qu'il était essentiel que le Service prenne des mesures propres à garantir qu'elle serait à la fois comprise et mise en oeuvre dans les établissements, car les décisions en cette matière doivent être prises dans des délais opportuns. Dans mon rapport de l'an dernier, j'ajoutais que les erreurs commises ne peuvent être réparées - il est en effet impossible de reporter à une date ultérieure un décès ou des obsèques - et que nous continuons à recevoir des plaintes de détenus à qui l'on avait refusé une permission de sortir pour des raisons non conformes à la politique. Encore cette année, j'ai reçu des plaintes de détenus à qui l'on avait refusé une permission de sortir pour des raisons non conformes à la politique. J'ai examiné la question, ainsi que chacune de ces plaintes, avec le nouveau Commissaire et je recommande que celui-ci fournisse, dans une note de service adressée à tous les directeurs d'établissements, des directives plus claires concernant l'application de cette politique, et que cette note de service soit incorporée dans le guide sur les droits et privilèges des détenus qui devrait être publié cet été.

Situation actuelle (mars 1994)

Le Commissaire, préoccupé par cette situation, a pris des mesures pour préciser la politique du Service dans ce domaine en donnant aux directeurs d'établissement des lignes directrices sur l'autorisation des permissions de sortir avec surveillance pour des raisons humaines.

Les lignes directrices sont claires et correspondent dans une mesure raisonnable à la politique du Service. Nous continuons de recevoir des plaintes au sujet de décisions non conformes à la politique, mais j'estime cette situation inévitable et considère que la question est réglée.

Si nous jugeons, après enquête, qu'une décision n'est pas conforme à la politique, j'en saisirai directement le Commissaire, étant donné l'importance de ce genre de décision pour le détenu et les membres de sa famille ainsi que la nécessité de rendre rapidement une décision.

[Traduction]

On sait depuis longtemps qu'une somme de 1,60 \$ (par jour) représente une allocation insuffisante pour des détenus incapables de travailler pour des raisons indépendantes de leur volonté. On a demandé aux directeurs d'établissement d'examiner régulièrement tous les cas et de se servir de leur pouvoir de rajuster, s'il y a lieu, le taux de rémunération. Il s'agit d'une mesure provisoire en attendant l'adoption de la directive n° 730, Affectation aux programmes et rémunération des détenus.

Le nombre de détenus qui ne travaillent pas continue de s'accroître, en partie à cause de l'augmentation de la population carcérale et de celle du nombre de détenus qui veulent bénéficier de l'isolement protecteur et se retrouvent en isolement pour une longue période. Le nombre de détenus qui reçoivent encore 1,60 \$ par jour ne semble pas avoir changé depuis que le Service nous a fait parvenir sa réponse.

L'examen que nous avons fait des plaintes relatives à la paye et à l'emploi, qui ont connu une hausse importante pendant l'année, montre clairement que les détenus qui reçoivent 1,60 \$ par jour ne l'ont pas régulièrement l'objet d'un examen visant à accroître, s'il y a lieu, le taux de leur rémunération. Les responsables d'une région ont appris au Bureau que leur budget salarial des détenus ne leur permet pas de faire passer les détenus à un niveau supérieur à celui de 1,60 \$ même si ces derniers sont incapables de travailler pour des raisons indépendantes de leur volonté.

On peut dire que, même si le Service affirme comprendre qu'une indemnité de 1,60 \$ par jour est insuffisante, la situation reste la même que celle que j'ai décrite il y a trois ans.

Je recommande sur ce point, et dans le cadre de la question générale de la rémunération, qu'une indemnité quotidienne minimale suffisante soit déterminée et que tous les détenus, sans distinction, reçoivent cette allocation quotidienne de base. Je recommande en outre, vu les retards excessifs dans ce domaine, que des mesures soient prises immédiatement.

11. CRITÈRES RÉGISSANT LES PERMISSIONS DE SORTIR AVEC SURVEILLANCE POUR DES RAISONS HUMAINES (1992-1993)

Comme je l'ai rappelé l'an dernier, nous avons signalé une première fois ce problème au commissaire du Service correctionnel en avril 1988 parce que nous avions reçu à l'époque plusieurs plaintes provenant de détenus à qui l'on avait refusé une permission de sortir avec surveillance pour assister aux obsèques d'un membre de leur famille. Les résultats de nos enquêtes indiquaient clairement que les dépenses constituaient un important critère de décision - dans certains cas, il s'agissait du seul critère de décision - et que le Service avait demandé à l'occasion au détenu et à sa famille de

Je terminais en disant : « J'ai été informé que la politique révisée et les lignes directrices nationales l'accompagnant devaient être approuvées en octobre 1991 ».

Je conclus mon rapport annuel de l'an dernier sur ce point en disant « Au moment de la rédaction du présent rapport (mai 1992), la politique promise se faisait toujours attendre. » Elle n'était toujours pas rendue publique au moment de la rédaction du présent rapport (au 31 mars 1993). J'ai appris que le texte provisoire d'une directive du Commissaire serait prêt en mai 1993.

Situation actuelle (mars 1994)

Le Commissaire m'a fait savoir en août 1993 qu'une directive du Commissaire et des lignes directrices sur cette question seraient prêtes pour le mois d'octobre.

J'ai ensuite appris, en décembre 1993, que le Service avait demandé aux détenus, conformément à l'article 74 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, de se prononcer sur la directive révisée. Ces observations avaient été reçues au début d'août 1993 et le texte définitif de la directive et des lignes directrices devait être transmis au Comité de direction pour approbation en janvier 1994.

À la fin de l'année visée par le présent rapport (31 mars 1994), ni directive ni lignes directrices n'avaient été rendues publiques, mais le bruit courait qu'une directive du Commissaire pourrait être publiée à la fin de l'été de 1994.

L'examen de cette politique par le Service a commencé au début de 1990.

10. APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS AUX DÉTENUS SANS EMPLOI (1992-1993)

En mai 1991, le Service a rajusté sa politique de rémunération dans le but d'offrir une rémunération raisonnable aux détenus incapables de travailler pour des raisons indépendantes de leur volonté. La nouvelle politique précise que le directeur d'un établissement a le pouvoir de rajuster le taux de rémunération des détenus qui ne peuvent travailler en raison d'une maladie de longue durée ou à la suite d'un accident ou encore parce qu'il n'y a pas suffisamment de travail pour tous.

Comme je l'ai indiqué dans mon rapport annuel de l'an dernier, l'examen des plaintes que nous avons reçues à ce sujet a révélé non seulement que la politique n'était pas appliquée dans tous les établissements, mais encore que certains directeurs n'étaient même pas au courant des modifications apportées à cette politique.

En décembre 1992, l'administration centrale a clarifié cette question dans une note de service, et j'apprends par ailleurs qu'une directive du Commissaire devrait être promulguée en avril 1993. À mon sens, le Service a trop tardé à voir à la mise en oeuvre de cette politique, compte tenu de la situation en matière de rémunération des détenus qui avait été dénoncée antérieurement.

Outre ce qui précède, le surpeuplement a limité la possibilité, pour le Service, de transférer des détenus qui souhaitent bénéficier de l'isolement protecteur et c'est ainsi qu'un plus grand nombre de ces détenus sont mis à deux par cellule dans des unités d'isolement pour de longues périodes.

Le Commissaire m'a de nouveau informé en décembre 1993 que les régions ont mis en place des mécanismes de contrôle pour se conformer aux conclusions de la vérification interne effectuée en 1989, et que la mise en service de la version 2 du Système de gestion des détenus permettra de contrôler efficacement les transfèrements au niveau national.

Selon la vérification de 1989, il fallait établir un mécanisme plus efficace de contrôle de la qualité aux niveaux régional et national pour s'assurer que les transfèrements sont conformes aux méthodes établies et respectent les délais en matière de décision.

Les enquêtes menées par le Bureau sur les plaintes des détenus relatives aux transfèrements n'ont guère révélé d'indices d'un contrôle efficace de la qualité, et les demandes précises que nous avons adressées aux régions afin de connaître les résultats de leurs mesures de contrôle du processus n'ont permis d'obtenir que des réponses partielles.

Le contrôle du processus de transfèrement au niveau national est encore retardé en attendant la mise en place de la version 2 du Système de gestion des détenus.

9. GESTION DES EFFETS PERSONNELS DES DÉTENUS (1992-1993)

Àu début de 1990, le Service a entrepris de réviser sa politique relative à la gestion des effets personnels des détenus en vue d'établir des lignes directrices nationales en la matière.

En janvier 1991, en réponse aux questions que nous avons soulevées sur ce point, le Service nous a fait parvenir une copie du texte provisoire de sa politique et de ses lignes directrices sur lequel le personnel des régions était invité à se prononcer. Nous avons fait connaître notre point de vue au personnel de l'administration centrale à l'occasion d'une réunion tenue au mois d'avril suivant.

Dans mon rapport annuel de 1990-1991, j'ai formulé le voeu que cette nouvelle politique traite, entre autres, des points suivants :

- l'attribution des responsabilités quand les effets personnels d'un détenu qui partage sa cellule avec un autre sont perdus ou endommagés;
- le calcul de la valeur de remplacement au moment du règlement des réclamations des détenus;
- les contradictions en ce qui concerne les effets personnels autorisés, qui créent des situations où un détenu qui a acheté certains effets dans un établissement apprend, au moment de son transfèrement dans un autre établissement, qu'il n'y a pas droit.

- b) que l'examen d'une demande d'appel porte non seulement sur la décision prise, mais aussi sur l'impartialité du processus de prise de décision;
- c) qu'un résumé de l'examen des appels de décisions de transfèrement soit présenté dans un rapport trimestriel.

En mars 1992, on m'a informé que le Service n'appuyait pas ma recommandation et entendait plutôt voir au règlement des questions associées au processus de transfèrement après la mise en place du Système de gestion des détenus prévue pour l'automne de 1992. J'apprends maintenant que l'administration centrale sera en mesure de contrôler directement les transfèvements de détenus après la mise en service du nouveau Système de gestion des détenus, d'ici à la fin de l'année civile 1993.

La encore, comme pour la procédure de règlement des griefs, la préparation des cas, la double occupation des cellules et les permissions de sortir, le Service n'a pas pris les mesures raisonnables et opportunes qui s'imposent pour remédier à un problème de longue date, en partie parce qu'il attend toujours la mise en place d'un système automatisé de gestion des détenus. On ne peut plus se permettre d'attendre l'implantation d'un système qui est constamment remise à plus tard pour prendre les mesures correctives qui s'imposent. Les hauts responsables ne peuvent plus se permettre d'invoquer les insuffisances de ce système comme excuse pour ne pas agir.

Situation actuelle (mars 1994)

La décision de transférer un détenu et le processus décisionnel représentent, comme par les années passées, la catégorie dans laquelle les plaintes reçues par le Bureau sont les plus nombreuses; elles sont passées, en l'espace d'un an, de 719 à 927.

Le surpeuplement a occasionné des retards excessifs à la fois dans le traitement des demandes de transfèrement et dans le processus décisionnel. La politique adoptée par le Service et consistant à faire passer, d'un point central (administration régionale) au directeur de chaque établissement, la prise de décision sur les transfèvements intra-régionaux sollicités a encore accru ces retards et a également suscité d'importantes incohérences quant aux renseignements fournis aux détenus dans les cas où un transfèrement est refusé. Le processus d'appel au palier national (Commissaire) est, comme nous l'avons mentionné précédemment, fondamentalement dysfonctionnel. Les retards qu'accuse le processus de décision et de mise en oeuvre en ce qui concerne les transfèvements intra-régionaux et inter-régionaux continuent de s'accroître.

Dans toutes les régions, les centres de réception pratiquent la double occupation des cellules, et le placement des détenus de ces unités dans les établissements à la suite du processus de réception accuse souvent des retards, par suite de l'état de surpeuplement systémique, ce qui a pour effet de retarder l'accès du détenu aux programmes qui lui sont nécessaires. Les détenus de la population générale transférés d'un établissement à l'autre, soit «latéralement» soit à un niveau de sécurité inférieur, pour qu'ils puissent participer à des programmes disputent à ceux des centres de réception des cellules de moins en moins nombreuses, et leurs transfèvements ont également été, dans nombre de cas, excessivement retardés.

Le Bureau continue de recevoir un grand nombre de plaintes sur les permissions de sortir, mais il ressort, de nos discussions avec les détenus, que ceux-ci en viennent à accepter que diminuent les possibilités de bénéficiaire du programme. Pour constater cette diminution, il suffit d'examiner les données produites par le Service pour la période des Fêtes : de plus de 1 000 il y a une dizaine d'années, les permissions de Noël n'étaient plus que de quelque 800 de 1988 à 1992, et à Noël, l'an dernier, moins de 400 avaient été accordées.

D'un autre côté, selon le Commissaire, si l'on ne sait pas pourquoi les permissions de sortir pour le temps des Fêtes ont diminué en 1993-1994, dans l'ensemble, les permissions de sortir avec ou sans surveillance et les placements à l'extérieur ont augmenté d'environ 4 %. Nous avons demandé ces données et nous les examinerons avec soin parce que le programme de permissions de sortir a été et devrait continuer d'être un élément clef du processus de préparation des cas et de réinsertion.

8. TRANSFÈREMENTS (1992-1993)

Ainsi que je l'ai mentionné dans mes derniers rapports, les décisions relatives aux transfèrments peuvent être les plus importantes décisions prises par le Service correctionnel du Canada pendant l'incarcération d'un détenu. Qu'elles visent un premier placement, un transfèrement non sollicité par le détenu dans un établissement à sécurité plus élevée ou un transfèrement sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès immédiat de l'intéressé aux programmes et aux privilèges, mais aussi sur ses chances d'être considéré pour une mise en liberté sous condition. Au cours d'une année donnée, il y a très peu de détenus dans les pénitenciers fédéraux qui ne sont pas touchés par une décision de transfèrement. Il n'est donc pas étonnant que les décisions de transfèrement et le processus de prise de ces décisions représentent, encore cette année, la catégorie dans laquelle les plaintes adressées à notre Bureau ont été les plus nombreuses.

En 1989, le Service a procédé à une vérification interne de son processus de transfèrement non sollicité par le détenu. L'équipe de vérification a fait deux observations corroborant les préoccupations que nous avions exprimées antérieurement. En premier lieu, elle a souligné la nécessité de mieux informer tant le personnel que les détenus au sujet des recours prévus concernant les décisions relatives à ce type de transfèrement. En second lieu, elle a recommandé la mise en place d'un mécanisme plus efficace de contrôle de la qualité aux paliers régional et national qui permette de s'assurer que les procédures et les délais prescrits en matière de transfèrments sont respectés.

Dans mon rapport annuel de 1990-1991, je demandais que le Service donne suite à la recommandation de l'équipe de vérification interne concernant la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle de la qualité. Je recommandais par ailleurs que le Service correctionnel, dans le cadre de sa procédure de règlement des griefs, s'assure :

- a) que le système est en mesure de procéder à l'examen objectif des demandes d'appel et de rendre une décision dans des délais raisonnables;

d) le Service attend l'implantation du système amélioré de gestion des détenus pour effectuer une analyse complète, à l'échelle du système, du programme de permissions de sortir.

Je crois que, depuis deux ans, le Service cherche à brouiller les pistes au sujet de cette question. Dans certains établissements, les permissions de sortir ont diminué de moitié entre 1987 et 1992, et l'écart entre les taux d'octroi d'une région à l'autre est dans certains cas de cinq à un. En mettant les choses au mieux, le Service ne peut que faire des conjectures sur les raisons de ces baisses et de cet écart.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a changé les règles du jeu en matière de permissions de sortir. Tant qu'il ne disposera pas d'une solide base de données chronologiques et qu'il n'aura pas cerné les variables influant sur le fonctionnement du programme, le Service ne sera pas capable de bien évaluer les répercussions des changements apportés par la Loi au programme des permissions de sortir.

J'estime qu'il s'agit là d'un programme important qui contribue directement à la réinsertion sociale des détenus et qui a une incidence certaine sur la capacité du Service de préparer les cas dans les délais convenus en prévision de la prise de décision relative à la mise en liberté sous condition. Il y a beaucoup trop longtemps que ce programme ne reçoit pas toute l'attention qu'il mérite.

Situation actuelle (mars 1994)

Le Commissaire m'avait fait savoir en août 1993, en réponse au rapport de l'an dernier, que le Service effectuait une étude sur les conséquences de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition sur le programme de permissions de sortir.

On m'a informé par la suite, en décembre 1993, qu'il appartenait au directeur de chaque établissement de contrôler l'utilisation des permissions de sortir. Étant donné toutefois les préoccupations communes à l'Enquêteur correctionnel et au Service correctionnel du Canada, le Service allait procéder à des examens périodiques au niveau national ou régional. Bien entendu, si des informations provenant d'une source quelconque semblaient indiquer l'existence de problèmes particuliers concernant les permissions de sortir quelque part dans le système, les examens porteraient sur ces aspects.

En réponse à notre rappel sur la question des examens périodiques nationaux ou régionaux, le Bureau a appris en mars 1994 que le Service n'avait aucun projet immédiat relatif à de tels examens des programmes de permissions de sortir. On nous a également fait savoir à ce moment-là que chaque établissement allait continuer de contrôler et d'analyser les données pertinentes.

Nous avons demandé à chaque établissement les résultats de ses mesures de contrôle et d'analyse. Les réponses reçues ne sont guère de nature à révéler l'existence de ce qui pourrait ressembler à des mesures permanentes de ce genre.

pénitenciers (Pepino) était rendu public; il contenait notamment la recommandation suivante :

Le Service correctionnel du Canada devrait entreprendre une analyse complète dans chaque établissement afin de vérifier le taux de permissions de sortir avec surveillance et sans surveillance accordées au cours des cinq dernières années, ainsi que toute diminution dans le taux et les raisons qui la motivent. De plus, le SCC devrait élaborer une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi de permissions de sortir et d'établir un cadre permettant d'analyser les renseignements recueillis dans chaque établissement, comme le profil de la population, le moment de la peine où les permissions de sortir sont accordées, et les échecs et les réussites des permissions de sortir.

Peu après, en avril 1992, le Service correctionnel nous informait qu'il n'avait pas l'intention de consacrer plus de temps à l'examen des données antérieures sur les permissions de sortir, et qu'il ne prévoyait pas incorporer ce genre de données dans les énoncés de ses résultats. Il est clair que le Service n'entendait pas donner suite à la recommandation contenue dans le rapport.

On nous a également informés en avril 1992 que le Service correctionnel avait donné aux régions l'ordre de contrôler les écarts enregistrés dans les taux d'octroi de permissions de sortir et de prendre les mesures correctives nécessaires. Comme nous recevions toujours des plaintes à ce sujet et que, d'après nos constatations, le nombre de permissions de sortir continuait de diminuer, nous avons demandé à voir les résultats des contrôles effectués dans les régions et une description des mesures correctives prises à cet égard. En décembre 1992, on nous a fait savoir que les régions ne considéraient pas le contrôle de ce programme comme une priorité.

J'apprends aujourd'hui qu'une fois que le système amélioré de gestion des détenus sera mis en place, d'ici à la fin de cette année civile, le Service disposera de données plus complètes sur le programme des permissions de sortir dans chaque établissement. Le Service a alors l'intention d'entreprendre une analyse complète à l'échelle du système de son programme de permissions de sortir.

Pour résumer l'état de la question :

- a) Le Service n'a pas donné suite à la recommandation formulée dans le *Rapport du groupe chargé d'examiner le programme des permissions de sortir pour les détenus dans les pénitenciers* (Pepino) publié en mars 1992 en vue d'une analyse dans chaque établissement;

- b) les régions n'ont pas procédé au contrôle des écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir prescrit par le Service au début de 1992;

- c) Le Service n'a pas élaboré une base de données complète permettant de relever les écarts dans les taux d'octroi des permissions de sortir (recommandation du rapport Pepino);

«pratique normale et acceptée». Rien n'indique encore que le Service ait pris des mesures raisonnables en réponse à ma recommandation maintes fois reprise d'appliquer des méthodes efficaces, opportunes et pratiques de surveillance de la situation. En réalité, le Service possède actuellement moins de données fiables à ce sujet qu'il y a un an, parce qu'il a cessé, en septembre 1993, de produire chaque mois son rapport national, en vue de la mise en place de la version 2 du Système automatisé de gestion des détenus.

En mai 1993, le Comité de direction du Service a accepté de constituer un groupe de travail chargé d'examiner les options permettant à court et à long terme de réduire autant que possible la double occupation des cellules et de créer le milieu de vie le plus humain possible compte tenu des restrictions budgétaires. On m'a dit que les résultats obtenus par le groupe de travail seraient communiqués à mon Bureau. Je n'ai encore rien reçu.

Le Commissaire a présidé, en janvier 1994, un Groupe de discussion sur la politique en matière d'installations. Le plan d'action de ce groupe de discussion recommandait de procéder, dans un délai de trois mois, à une étude permettant de répondre à la question suivante : «Pourquoi les taux d'incarcération augmentent-ils? Il fallait examiner en particulier les points suivants : «admissions, libérations, taux de renonciation, taux de concordance de la CNLC, formalités administratives en retard, besoins en matière de placements à l'extérieur, le caractère opportun des programmes de mise en liberté et la pertinence de l'infrastructure communautaire». J'ai hâte de recevoir un exemplaire du compte rendu de l'examen.

En réponse à mes préoccupations particulières sur l'aspect humain de la double occupation des cellules d'isolement, le Service a déclaré en décembre 1993 que le SCC s'efforçait d'éviter la double occupation dans le secteur d'isolement et que si l'Enquêteur correctionnel révélait des cas précis où cette situation existe, le Service prendrait rapidement des mesures pour corriger la situation. Non seulement ai-je indiqué des cas précis, mais l'examen des rapports mêmes du Service permet de constater l'existence, dans quatorze établissements à sécurité maximale et moyenne, d'une double occupation des cellules permanente dans les unités d'isolement préventif et d'isolement disciplinaire.

7. PROGRAMME DE PERMISSIONS DE SORTIR (1992-1993)

Comme nous l'avons signalé l'an passé, les problèmes liés à ce programme ont été portés à l'attention du Service correctionnel du Canada en juin 1989, et j'en ai exposé le détail dans mon rapport de 1990-1991. En principe, le Service correctionnel s'était alors engagé à mener dans chaque établissement une analyse complète de la situation dans le but de déterminer où se produisaient les baisses enregistrées. Il nous communiquait toutefois en mai 1991 ses chiffres sur les permissions de sortir accordées en 1990, selon lesquels le nombre de ces permissions avait augmenté par rapport à l'année précédente, puis nous faisait savoir, sans fournir les résultats de l'analyse complète de la situation dans chaque établissement prévue au départ, que la situation ne semblait plus constituer un problème et que la question était considérée comme réglée. En mars 1992, le Rapport du groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir pour les détenus dans les

Dans mon rapport de l'an dernier (1991-1992), le nombre des détenus partageant une cellule étant passé à 1 700, je recommandais à nouveau l'application de méthodes efficaces, opportunes et pratiques de contrôle de la situation.

En avril 1992, j'ai appris que le Service était en train d'élaborer un système de suivi des détenus qui permette de déterminer ceux d'entre eux qui partagent une cellule pendant une portion de leur peine d'isolement. Ce système n'est toujours pas en place.

Nous avons demandé copie des rapports d'«examen opérationnel» et de «vérification interne» sur la double occupation des cellules. En janvier 1993, on nous a informés que cette question n'avait pas encore fait l'objet d'une vérification interne ou d'un examen opérationnel en bonne et due forme, que chaque région avait mis en place un mécanisme de contrôle de la double occupation des cellules et d'établissement de rapports à l'intention de l'administration centrale, et qu'un rapport national récapitulatif était produit une fois par mois.

Pour résumer l'état de la question :

- il n'existe pas de système de suivi permettant d'identifier les détenus qui partagent des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale;
- la situation de double occupation des cellules n'a pas fait l'objet d'examens opérationnels ni de vérifications internes;
- les chiffres fournis par les régions sur la double occupation des cellules sont incohérents et parfois inexacts;
- le rapport national récapitulatif publié chaque mois reflète les incohérences et les inexactitudes des rapports régionaux;
- le rapport national récapitulatif ne contient que des chiffres, qui ne semblent pas avoir été examinés ni interprétés;
- le nombre de détenus partageant une cellule a doublé depuis 1990, date à laquelle le Service s'est engagé à en réduire le nombre «en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus».

Aujourd'hui, plus de 2 000 détenus des pénitenciers sont à deux, parfois même à trois, par cellule, soit plus de 20 % de la population dite à sécurité maximale ou moyenne. Rien n'indique de façon tangible que le Service a donné suite à ma recommandation en vue de «l'application de méthodes efficaces, opportunes et pratiques de contrôle de la situation». Ce problème exige toujours l'attention immédiate du Service, puisque force est de constater qu'il ne disparaîtra pas de lui-même.

Situation actuelle (mars 1994)

Le nombre de détenus qui partageaient une cellule a presque doublé entre janvier 1993 et janvier 1994, et il s'établit maintenant à plus de 3 000. Le Service correctionnel du Canada, comme je l'ai fait observer dans l'Introduction, n'affirme plus, comme il le faisait il y a deux ans, que la double occupation des cellules ne constitue pas une «mesure correctionnelle acceptable» et ne s'engage plus à «réduire le recours à une telle mesure en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus», mais il reconnaît maintenant la double occupation comme

Situation actuelle (mars 1994)

On m'a informé en décembre 1993 que le Guide des droits et responsabilités des délinquants se trouvait aux derniers stades de la mise en page, sa publication étant prévue pour la fin de mars 1994. J'ai appris plus tard que la parution était maintenant reportée à l'été de 1994.

6. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES (1992-1993)

Depuis 1984, je parle dans mes rapports annuels des répercussions négatives de la double occupation des cellules sur les détenus et sur la gestion des établissements. Cette année-là, le nombre de détenus partageant une cellule s'élevait à environ 700, et un grand quotidien avait repris en manchette une déclaration du commissaire du Service correctionnel selon laquelle le problème de la surpopulation des pénitenciers serait éliminée avant juillet.

Dans mon rapport annuel de 1989-1990, le nombre de détenus partageant une cellule dans les pénitenciers était passé à environ 1 000, je réitérais ma recommandation du 21 juin 1984 :

Que le Service correctionnel du Canada cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire.

Je m'inquiétais à nouveau des répercussions de la double occupation des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale en rappelant que les détenus qui sont dans ce cas ont un accès limité aux programmes et aux possibilités d'emploi, et une liberté de mouvement restreinte, ce qui les oblige à passer beaucoup de temps dans leur pavillon cellulaire.

Le Commissaire a répondu à mes observations en ces termes :

[Traduction]

...la double occupation des cellules ne constitue pas une mesure correctionnelle acceptable, et le Service continuera de tout mettre en oeuvre pour réduire le recours à une telle mesure en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus.

Dans mon rapport de 1990-1991, le nombre des détenus placés à deux par cellule étant passé à 1 200, dont 500 partageaient des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, je recommandais que le Service voie à surveiller en permanence, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale, le nombre de détenus partageant une cellule à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, et la durée de cette double occupation.

Le Service correctionnel du Canada a rejeté cette recommandation, et le Commissaire nous a indiqué que le contrôle du nombre de détenus partageant une cellule se ferait «dans le cadre de l'examen opérationnel et du processus de vérification du Service».

mesure les détenus ont accès et peuvent participer en temps voulu aux programmes clés nécessaires, ce qui l'empêche d'assumer sa responsabilité d'accorder à la population carcérale un traitement juste et équitable.

Il semble que nous gardons beaucoup de délinquants en prison à grands frais pour qu'ils suivent des programmes qui pourraient être appliqués à l'extérieur. Il s'agit de savoir, dans le cas présent, non pas combien de détenus sont libérés, car ils finissent tous par l'être, mais à quel moment de leur peine ils le sont.

Comme je l'ai fait observer dans l'Introduction, je ne crois pas que, à long terme, la solution aux retards dans la préparation des cas réside dans l'accroissement des ressources ou du nombre de places dans les établissements. Au fil des ans, le Service a fini par compter, du fait de la multiplicité des programmes dans les établissements, sur la période d'incarcération prolongée qui s'étend de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle à celle de la libération d'office, pour l'application de ces programmes. Il semble que le personnel de la gestion des cas hésite à envisager la mise en liberté sous condition tant que les programmes, dont beaucoup pourraient être fournis sous surveillance dans la collectivité, n'ont pas été menés à bien. La croissance actuelle de la population, causée en partie par le fait que des délinquants restent dans les établissements pour terminer ce qu'ils ont commencé, a encore retardé l'accès à ces programmes, ce qui a pour effet d'augmenter la période d'incarcération et de faire croître la population.

Cet enchaînement des effets ne sera probablement pas interrompu tant que le Service n'aura pas accepté le principe voulant que la protection de la société est liée à la réinsertion sociale des détenus en temps opportun et qu'il n'agira pas en ce sens. Le maintien des conditions actuelles dans ce domaine entraînera la croissance de la population et aura de sérieuses conséquences sur le succès du processus actuel de décision au sein du système, sur l'efficacité et l'efficacité des programmes existants dans les établissements et sur la capacité du Service d'assurer à la population carcérale un traitement juste et équitable.

5. DROITS ET PRIVILÈGES DES DÉTENU(S) (1992-1993)

Nous avons signalé une première fois cette question en juillet 1989, puis mentionné dans trois rapports antérieurs qu'il était indispensable que le Service précise le rapport existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges, et voie à en informer le personnel et les détenus. Le Commissaire avait souligné que le Service considère comme «hautement prioritaires» les questions liées aux droits et privilèges, et nous avait informés que le guide traitant de ces questions serait publié vers la fin de 1991. Nous avons appris plus tard que le guide ne serait publié qu'après l'adoption de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

En mars 1993, le Bureau a reçu un «document de consultation provisoire» sur les droits et privilèges des détenus. J'ai appris récemment que la publication du guide est maintenant prévue pour l'été 1993.

Plus précisément, le Système automatisé de gestion des détenus en est resté au stade du développement; des rapports trimestriels sur les renonciations et les reports n'ont pas été produits au cours de l'année, mais le Service continue de soutenir que la préparation des cas en temps voulu constitue une priorité; l'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de suivi conçu pour fournir régulièrement aux gestionnaires les informations concernant l'accessibilité et les effets des traitements leur permettant de prendre des décisions en matière de mise en liberté sous condition n'ont pas encore eu lieu, la fréquence des véritables contacts entre le personnel de la gestion des cas et les détenus va, selon les deux groupes, en diminuant; le taux de mise en liberté sous condition en temps voulu baisse et la population carcérale continue de s'accroître.

Le Service m'avait d'abord dit, en réaction au rapport annuel de l'an dernier, que «la mise en oeuvre, à l'échelle nationale, du processus d'évaluation initiale permettra de connaître systématiquement les détenus ayant besoin d'une intervention à caractère psychologique ou psychiatrique au début de l'exécution de leur peine... et permettrait au Service d'inscrire les détenus d'après des facteurs comme la période qu'il leur reste à purger avant l'admissibilité à la libération conditionnelle et les ressources totales affectées aux programmes... À cause de complications d'ordre technique liées à la deuxième version du SGD, il est difficile de prévoir quand l'évaluation initiale sera intégrée au SGD... l'évaluation ne peut être mise en oeuvre avant le début du nouvel exercice». J'ai plus tard appris que le Service avait prévu que le système d'évaluation pourrait être pleinement opérationnel dès septembre 1994.

Comme je l'ai fait remarquer dans le dernier rapport annuel, on m'a dit en 1991 qu'un «Système d'information de gestion des détenus conçu pour permettre aux gestionnaires de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés qui répondent à leurs besoins serait mis en place d'ici à l'automne 1992».

Pour que le Service atteigne son principal objectif général et qu'il gère efficacement la croissance de sa population, la préparation des cas et l'accès aux programmes en temps voulu sont essentiels. Plus du tiers de la peine d'un détenu, soit cette période qui sépare la date d'admissibilité à la semi-liberté de celle de la libération d'office, relève d'un pouvoir discrétionnaire. Or, pour réduire la période d'incarcération discrétionnaire, le Service doit commencer, dès le début de la peine, à préparer le cas en vue d'une mise en liberté sous condition et ainsi être en mesure de présenter le cas aux décideurs au moment le plus propice. Il n'y a guère d'avantages à présenter les cas à la toute fin de cette période.

Le Commissaire n'a pas manqué d'informer le Bureau de l'expansion rapide des programmes lancés par le SCC ces dernières années et de souligner que l'expansion des programmes de lutte contre la toxicomanie, d'acquisition des compétences psychosociales et de traitement des délinquants sexuels continue d'être une priorité. Il a ajouté que, à la fin de 1993-1994, le SCC pouvait traiter presque 1 800 délinquants sexuels par année, comparativement à moins de 200 en 1988. Tout cela est bien beau, mais il ne s'agit pas ici de la prolifération des programmes, mais plutôt de l'incapacité du Service à déterminer d'une façon raisonnable dans quelle

rapidement les mesures correctives nécessaires. Le premier rapport trimestriel, publié en décembre 1992, n'indiquait pas les motifs des retards. Le deuxième et le troisième rapports trimestriels ont été publiés en janvier 1993; les motifs des retards y étaient classés en catégories générales, mais on n'y trouvait pas d'analyse ni de commentaires concernant les mesures éventuelles recommandées pour aider à réduire le nombre de ces retards.

Le dernier rapport trimestriel examiné fait état de 1 400 cas de renonciation ou de report entre octobre et décembre 1992.

- c) L'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de suivi fournissant aux gestionnaires les éléments d'information concernant les répercussions des programmes de traitement des délinquants sexuels sur la prise de décisions en matière de libération conditionnelle et les résultats des efforts déployés par le Service en vue de s'assurer que «les délinquants sexuels ont la possibilité de se faire évaluer et traiter avant les dates auxquelles ils sont admissibles à la libération conditionnelle».

Il n'existe pas de système de suivi capable de fournir l'information requise dans ce domaine. Les délinquants sexuels participent rarement à des programmes de traitement avant les dates auxquelles ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle et, dans bien des cas, leur traitement n'est pas terminé avant la date de leur libération d'office. Le rapport trimestriel sur les cas de renonciation et de report survenus entre octobre et décembre 1992 indique que près de 500 cas de retard étaient dus au fait que le détenu devait terminer ou poursuivre un traitement ou un programme d'apprentissage avant l'examen ou l'audition.

Le Service reconnaît qu'un problème se pose dans le domaine de la préparation des cas et de l'accès aux programmes de santé mentale. Le contenu actuel de la base d'information du Service dans ce domaine ne permet pas de bien déterminer l'ampleur ni les causes précises des problèmes rencontrés, ni les mesures ou la stratégie que la direction doit mettre en oeuvre pour y apporter des solutions raisonnables.

Nous avons appris qu'un système amélioré d'information sur les détenus devait entrer en service cet été. Tant que le Service ne sera pas capable de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés dont ils ont besoin, les politiques et les décisions de gestion qu'il adoptera dans ce domaine demeureront ponctuelles et incohérentes. Je recommande une fois de plus que le Service accorde une attention immédiate à cette question.

Situation actuelle (mars 1994)

Nous sommes bien placés pour savoir que peu de progrès ont été faits sur les questions relatives à la préparation des cas et à l'accès en temps voulu aux programmes de santé mentale. Les engagements pris par le Service l'an dernier et exposés en détail plus haut n'ont pas eu de suite, et le contenu actuel de la base d'information du Service dans ce domaine clé ne permet toujours pas de bien déterminer l'ampleur ni les causes des problèmes rencontrés, ni les mesures ou la stratégie que la direction doit mettre en oeuvre pour y apporter des solutions raisonnables.

Plus précisément, le Système automatisé de gestion des détenus en est resté au stade du développement; des rapports trimestriels sur les renonciations et les reports n'ont pas été produits au cours de l'année, mais le Service continue de soutenir que la préparation des cas en temps voulu constitue une priorité; l'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de suivi conçu pour fournir régulièrement aux gestionnaires les informations concernant l'accessibilité et les effets des traitements leur permettant de prendre des décisions en matière de mise en liberté sous condition n'ont pas encore eu lieu; la fréquence des véritables contacts entre le personnel de la gestion des cas et les détenus va, selon les deux groupes, en diminuant; le taux de mise en liberté sous condition en temps voulu baisse et la population carcérale continue de s'accroître.

Le Service m'avait d'abord dit, en réaction au rapport annuel de l'an dernier, que «la mise en oeuvre, à l'échelle nationale, du processus d'évaluation initiale permettra de connaître systématiquement les détenus ayant besoin d'une intervention à caractère psychologique ou psychiatrique au début de l'exécution de leur peine... et permettra au Service d'inscrire les détenus d'après des facteurs comme la période qu'il leur reste à purger avant l'admissibilité à la libération conditionnelle et les ressources totales affectées aux programmes... À cause de complications d'ordre technique liées à la deuxième version du SGD, il est difficile de prévoir quand l'évaluation initiale sera intégrée au SGD... l'évaluation ne peut être mise en oeuvre avant le début du nouvel exercice». J'ai plus tard appris que le Service avait prévu que le système d'évaluation pourrait être pleinement opérationnel dès septembre 1994.

Comme je l'ai fait remarquer dans le dernier rapport annuel, on m'a dit en 1991 qu'un «Système d'information de gestion des détenus conçu pour permettre aux gestionnaires de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés qui répondent à leurs besoins serait mis en place d'ici à l'automne 1992».

Pour que le Service atteigne son principal objectif général et qu'il gère efficacement la croissance de sa population, la préparation des cas et l'accès aux programmes en temps voulu sont essentiels. Plus du tiers de la peine d'un détenu, soit cette période qui sépare la date d'admissibilité à la semi-liberté de celle de la libération d'office, relève d'un pouvoir discrétionnaire. Or, pour réduire la période d'incarcération discrétionnaire, le Service doit commencer, dès le début de la peine, à préparer le cas en vue d'une mise en liberté sous condition et ainsi être en mesure de présenter le cas aux décideurs au moment le plus propice. Il n'y a guère d'avantages à présenter les cas à la toute fin de cette période.

Le Commissaire n'a pas manqué d'informer le Bureau de l'expansion rapide des programmes lancés par le SCC ces dernières années et de souligner que l'expansion des programmes de lutte contre la toxicomanie, d'acquisition des compétences psychosociales et de traitement des délinquants sexuels continue d'être une priorité. Il a ajouté que, à la fin de 1993-1994, le SCC pouvait traiter presque 1 800 délinquants sexuels par année, comparativement à moins de 200 en 1988. Tout cela est bien beau, mais il ne s'agit pas ici de la prolifération des programmes, mais plutôt de l'incapacité du Service à déterminer d'une façon raisonnable dans quelle

rapidement les mesures correctives nécessaires. Le premier rapport trimestriel, publié en décembre 1992, n'indiquait pas les motifs des retards. Le deuxième et le troisième rapports trimestriels ont été publiés en janvier 1993; les motifs des retards y étaient classés en catégories générales, mais on n'y trouvait pas d'analyse ni de commentaires concernant les mesures éventuelles recommandées pour aider à réduire le nombre de ces retards.

Le dernier rapport trimestriel examiné fait état de 1 400 cas de renonciation ou de report entre octobre et décembre 1992.

- c) L'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de suivi fournissant aux gestionnaires les éléments d'information concernant les répercussions des programmes de traitement des délinquants sexuels sur la prise de décisions en matière de libération conditionnelle et les résultats des efforts déployés par le Service en vue de s'assurer que «les délinquants sexuels ont la possibilité de se faire évaluer et traiter avant les dates auxquelles ils sont admissibles à la libération conditionnelle».

Il n'existe pas de système de suivi capable de fournir l'information requise dans ce domaine. Les délinquants sexuels participent rarement à des programmes de traitement avant les dates auxquelles ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle et, dans bien des cas, leur traitement n'est pas terminé avant la date de leur libération d'office. Le rapport trimestriel sur les cas de renonciation et de report survenus entre octobre et décembre 1992 indique que près de 500 cas de retard étaient dus au fait que le détenu devait terminer ou poursuivre un traitement ou un programme d'apprentissage avant l'examen ou l'audition.

Le Service reconnaît qu'un problème se pose dans le domaine de la préparation des cas et de l'accès aux programmes de santé mentale. Le contenu actuel de la base d'information du Service dans ce domaine ne permet pas de bien déterminer l'ampleur ni les causes précises des problèmes rencontrés, ni les mesures ou la stratégie que la direction doit mettre en oeuvre pour y apporter des solutions raisonnables.

Nous avons appris qu'un système amélioré d'information sur les détenus devait entrer en service cet été. Tant que le Service ne sera pas capable de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés dont ils ont besoin, les politiques et les décisions de gestion qu'il adoptera dans ce domaine demeureront ponctuelles et incohérentes. Je recommande une fois de plus que le Service accorde une attention immédiate à cette question.

Situation actuelle (mars 1994)

Nous sommes bien placés pour savoir que peu de progrès ont été faits sur les questions relatives à la préparation des cas et à l'accès en temps voulu aux programmes de santé mentale. Les engagements pris par le Service l'an dernier et exposés en détail plus haut n'ont pas eu de suite, et le contenu actuel de la base d'information du Service dans ce domaine clé ne permet toujours pas de bien déterminer l'ampleur ni les causes des problèmes rencontrés, ni les mesures ou la stratégie que la direction doit mettre en oeuvre pour y apporter des solutions raisonnables.

de 165 à 258. Le nombre de détenus qui s'adressent au Bureau avant de chercher à résoudre leurs préoccupations par le système de règlement des griefs a doublé. La confiance dans la possibilité d'obtenir rapidement, grâce à cette procédure, une réponse satisfaisante aux préoccupations a sérieusement diminué. La procédure, à laquelle j'ai reproché l'an dernier de ne pas satisfaire à l'exigence, qui est exprimée dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, d'être « une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants », s'est enlisée au palier national. À l'heure actuelle, les détenus doivent attendre de six à huit mois avant d'obtenir une réponse à ce palier, alors que, selon la politique, le délai devrait être de dix jours ouvrables. Le Commissaire m'a toutefois assuré qu'il a l'intention de trouver un moyen de réduire les retards.

4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES DE SANTÉ MENTALE (1992-1993)

J'ai soulevé cette question dans mon rapport de 1988-1989 en insistant sur le fait que le Service a de plus en plus de difficulté à préparer les cas correctement et dans les délais convenus en prévision de la prise de décision concernant la mise en liberté sous condition. Selon les résultats de notre examen, il était manifeste à l'époque que bon nombre des retards constatés étaient directement liés à l'incapacité du Service de voir à l'évaluation psychiatrique d'un détenu et à lui fournir les traitements requis avant les dates d'audiences de libération conditionnelle.

En 1990, j'ai fait observer que la situation avait des répercussions importantes sur la viabilité du processus décisionnel du système, sur l'efficacité de ses programmes et sur la capacité du Service d'accorder un traitement équitable aux détenus.

Je conclusais mon rapport de l'an dernier sur cette question en disant :

Après avoir reconnu qu'il existait effectivement des problèmes, le Service avait pris certaines mesures dans le but de remédier à la situation. Les problèmes découlant n'ayant pas été réglés, il semble que le Service soit loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'est fixés. Nous croyons que le Service se doit de prendre immédiatement des mesures en vue de corriger une situation qui s'éternise.

Les objectifs se rapportant à cette question sont les suivants :

- a) La mise en place d'un Système d'information de gestion des détenus d'ici à l'automne 1992 qui permette aux gestionnaires de déterminer si les détenus ont accès et participent en temps voulu aux programmes clés qui répondent à leurs besoins. Le système actuel ne permet pas aux gestionnaires d'obtenir ces éléments d'information. On m'a informé que le nouveau système devrait être en place à l'automne 1993.

- b) La production de rapports trimestriels sur les renonciations/reports et leurs raisons devait commencer en avril 1992. Ces rapports trimestriels devaient exposer les raisons du report de la présentation des cas en vue d'une mise en liberté sous condition de manière à ce que les cadres supérieurs puissent prendre

requise pour déceler les incohérences associées à l'interprétation et à l'application des lignes de conduite du Service.

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Service doit établir «une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants». La procédure actuelle ne satisfait pas à cette exigence.

La procédure n'a rien d'expéditif, les étapes du traitement des griefs prenant jusqu'à six mois. On ne peut affirmer non plus qu'elle mène à un règlement juste des griefs, il s'agit plutôt d'une épreuve de force dont on sort gagnant ou perdant, la partie étant très inégale pour le détenu puisqu'il s'agit d'information qu'on lui fournit se fait plus rare à mesure que la procédure avance.

En plus de la fonction première qui lui est attribuée aux termes de la Loi, la procédure de règlement des griefs devrait être considérée par le Service comme un précieux outil de gestion permettant de cerner des problèmes précis et d'en explorer les solutions possibles; tel n'est pas encore le cas. Les établissements et les régions ne conformément pas à la politique du Service qui demande que des rapports mensuels sur les griefs soient présentés à l'administration centrale, et rien n'indique que la procédure fasse l'objet d'un contrôle ni d'une analyse à l'échelle nationale.

Pour conclure sur ce sujet, j'aimerais réitérer les propos que j'ai tenus en 1989 : cette procédure ne sera plus efficace et plus crédible qu'à partir du moment où les hauts responsables du Service s'engageront à en assurer le bon fonctionnement.

En guise de premier pas dans cette direction, je recommande que le Service fasse une vérification approfondie, à l'échelle nationale, du fonctionnement de la procédure actuelle, non seulement pour s'assurer que les exigences relatives aux délais de traitement et à l'établissement de rapports sont respectées, mais aussi pour déterminer si les examens requis sont effectués avec le soin et l'objectivité nécessaires et si le groupe visé juge la procédure crédible.

Situation actuelle (mars 1994)

La recommandation touchant une vérification approfondie, à l'échelle nationale, du fonctionnement de la procédure de règlement des griefs n'a pas été appliquée.

Le Service reconnaît que le système de recours actuel pose «certains problèmes» et il a lancé un processus d'examen à un niveau élevé en vue de recommandations relatives à un processus restructuré. Vu l'importance que le Bureau accorde au processus de règlement des griefs des détenus, j'ai accepté de participer à titre consultatif aux travaux du Comité directeur de l'examen des systèmes de recours. Je constate qu'il s'agit là du troisième examen majeur du processus en cinq ans, mais j'applaudis à cette initiative particulière et je suis impressionné par la détermination manifestée par ce groupe dans la recherche d'une solution efficace afin de remédier à la situation.

Entre-temps, le nombre de plaintes reçues par le Bureau et portant particulièrement sur des retards excessifs dans le traitement des griefs au cours de l'année est passé

le réexamen de cette question en vue de remédier à la dégradation de la situation financière des détenus.

3. PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS (1992-1993)

Ce n'est pas d'hier que notre Bureau juge préoccupantes les modalités d'application de la procédure de règlement des griefs du Service correctionnel du Canada. Pour être efficace et crédible, tout mécanisme de redressement à paliers doit comporter à la fois un processus préliminaire favorisant la participation et permettant d'examiner en profondeur et objectivement les griefs, et un dernier palier où les responsables n'hésitent pas à prendre rapidement les décisions finales qui s'imposent. Comme je l'ai dit antérieurement, à mon avis, les difficultés que crée actuellement la procédure sont attribuables non pas tant à sa structure et à ses modalités d'application qu'à un certain manque d'engagement et de détermination chez les personnes chargées d'en assurer le bon fonctionnement.

Au sujet de la question de la volonté et du sens des responsabilités dont doivent faire preuve les responsables de la procédure, le Commissaire a commenté, en février 1990, l'obligation du Service de s'assurer que les détenus ont accès à un mécanisme de recours efficace en déclarant que la rapidité avec laquelle le Service donnera suite aux demandes de redressement sera perçue, à juste titre, comme un indicateur de l'importance qu'il accorde au règlement des plaintes des détenus.

Dans mon rapport de 1990-1991, je recommandais que les administrations, tant centrale que régionales, présentent des rapports trimestriels faisant état des décisions rendues, afin qu'il soit possible d'assurer une certaine uniformité dans l'interprétation des lignes de conduite du Service sur le règlement des griefs présentées par les détenus.

En mars 1992, on m'a informé que le Service n'appuyait pas la mise en place de mécanismes d'établissement de rapports distincts concernant des questions précises et qu'il avait l'intention de donner suite à cette recommandation à une échelle plus large en introduisant un système automatisé d'établissement de rapports qui permettrait de cerner et d'analyser les insuffisances éventuelles de la procédure de règlement des griefs. Ce système, qui devait être introduit avant le 1^{er} juin 1992, permettrait au Service correctionnel de déceler les incohérences dans l'interprétation des lignes de conduite. Lors d'une réunion avec le Commissaire, j'ai appris que l'entrée en service du système était prévue pour l'été 1993.

En dépit des examens internes dont fait l'objet depuis des années la procédure de règlement des griefs et malgré les engagements pris à cet égard dans le passé, rien n'indique, à l'échelle nationale, que le système est géré d'une manière efficace ni que les responsables concernés sont déterminés à en assurer le bon fonctionnement. Les délais de traitement des demandes prescrites par la politique sont toujours loin d'être respectés; et, dans bien des cas, les plaintes ne sont pas examinées avec tout le soin et l'objectivité nécessaires. Le système automatisé d'établissement de rapports n'est pas encore en service, et la procédure suit son chemin sans qu'il soit possible d'obtenir des données pertinentes sur son fonctionnement ni de fournir aux cadres supérieurs l'information

aggravée. Je conclus en recommandant à nouveau au Service d'accorder aux détenus, dans les plus brefs délais, un rajustement majeur de leur taux de rémunération.

À la suite d'une réunion avec le Commissaire, en avril l'an dernier, qui a porté sur la question de la rémunération des détenus, j'ai écrit à M. Instrup. Voici un extrait de la lettre :

[Traduction]

Comme vous le savez, j'en suis convaincu, beaucoup de détenus dépendent plus quotidiennement en produits du tabac qu'ils ne gagnent par jour en travaillant. Tant les détenus que le personnel nous ont signalé que cette situation aggrave sensiblement les tensions et les activités illicites dans les établissements.

On nous a également signalé que les détenus qui ont des dettes envers d'autres détenus sont plus nombreux, tout comme ceux qui demandent protection à cause de leurs dettes, et les pratiques illicites telles que la fabrication d'alcool, le trafic de drogue et les prêts usuraires se multiplient.

Lorsqu'on ne peut obtenir de l'argent de sources légitimes, on est forcé de recourir ou de prendre part à un marché noir bien moins légitime : c'est un fait économique reconnu. Je crains que, faute de remédier immédiatement à cette situation, on assistera à une aggravation du climat d'agitation qui règne dans les établissements où se font déjà sentir les tensions liées au surpeuplement. Par conséquent, je recommande que des mesures soient prises dans les plus brefs délais pour que les taux de rémunération des détenus reflètent le coût de la vie dans les établissements.

Pour la cinquième année consécutive, j'ai donc recommandé que des mesures soient prises immédiatement à ce sujet.

Situation actuelle (mars 1994)

Le Service correctionnel du Canada a constamment et fermement appuyé l'idée d'une augmentation de salaire, et il a obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation d'appliquer un nouveau système de rémunération touchant la plupart des détenus. Toutefois, en raison de la résistance que cette proposition a rencontrée dans la population, la décision a été prise, bien que le Service se soit montré réceptif sur cette question, de ne pas procéder à une augmentation au cours du présent exercice.

Il n'y a pas eu de rajustement appréciable de l'échelle de rémunération depuis une dizaine d'années. Le nombre de plaintes reçues par le Bureau au sujet de la rémunération et de l'emploi continue de s'accroître. Les problèmes qui se sont posés au niveau de l'établissement, outre la perte progressive du pouvoir d'achat des détenus et de leur capacité de faire des économies en vue de la libération, sont exposés en détail dans la lettre ci-dessus mentionnée à l'ex-commissaire du Service.

Lier l'augmentation, depuis longtemps nécessaire, des taux de rémunération des détenus aux difficultés économiques actuelles et au gel des salaires dans la fonction publique constitue une position difficile à défendre. Je ne peux que recommander

Dans mon rapport de l'an dernier, je faisais observer que le nombre de plaintes à ce sujet avait augmenté, et que la situation constatée antérieurement s'était progressivement leur compte en banque au moment de leur mise en liberté.

pouvoir d'achat des détenus à l'intérieur de l'établissement, mais aussi sur le solde de financier des détenus. J'ai ajouté que cette situation se répercutait non seulement sur le rajustement général des taux de rémunération afin d'atténuer l'érosion de la situation 1988-1989 et j'ai recommandé à l'époque que des mesures soient prises pour assurer le J'ai soulevé la question de la rémunération des détenus dans mon rapport annuel de

2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS (1992-1993)

Tant que le Service n'aura pas vraiment agi en réponse à ces observations et à ces recommandations, le programme des unités spéciales de détention ne fera guère plus que de maintenir à grands frais les détenus dans leur isolement.

ce comité.

révision reflète la nécessité de l'objectivité et de l'équité dans les décisions que prend et de ses plans d'action. Je recommande également, outre plus de cohérence dans les J'attends que l'administration centrale fasse part de ses observations sur le rapport contrôle des activités dans les unités spéciales de détention.

- l'élaboration d'un mandat précis pour le Comité national de révision afin d'assurer plus de cohérence dans le processus décisionnel et un meilleur

- l'examen approfondi et l'analyse de l'ensemble des programmes appliqués dans ces unités et ayant pour objet de répondre aux besoins constatés dans la population carcérale;

En janvier 1994, le Service correctionnel du Canada a donné la version définitive de son rapport de vérification interne sur les unités spéciales de détention. Les observations qui y sont présentées consacrent, dans une large mesure, la légitimité des préoccupations soulevées par notre Bureau depuis trois ans. L'équipe de vérification a fait une série de recommandations où elle demande :

Situation actuelle (mars 1994)

Lors d'une rencontre avec le Commissaire, j'ai été avisé du fait que le troisième rapport annuel sur les unités spéciales de détention serait publié sous peu; cette année encore, le Service espère que ce rapport sera de meilleure qualité. Le Commissaire a également indiqué que la gestion des unités spéciales de détention ferait l'objet d'une vérification interne dans le courant de l'année à venir.

Ce ne sont pas nos attentes qui comptent, mais plutôt les exigences de la politique établie par le Service correctionnel du Canada. En dépit des engagements pris antérieurement, le Service n'a toujours pas évalué objectivement les opérations des unités spéciales de détention, trois ans après l'adoption de sa nouvelle politique.

L'année suivante, comme le Comité de révision n'avait pas encore publié ses conclusions, je réitérais dans mon rapport de 1990-1991 l'espoir que le Comité saurait déterminer objectivement non seulement si les opérations des unités spéciales sont conformes à la politique établie, mais aussi si ces opérations répondent effectivement aux objectifs convenus du programme.

Le Service a publié un rapport provisoire sur les unités spéciales de détention en octobre 1991 et un rapport final sur cette question en janvier 1992. La base de données sur laquelle était fondé ce rapport était incohérente et mal définie; le document ne contenait aucune analyse ni évaluation de la mesure dans laquelle le programme répondait aux besoins des détenus visés. Dans un résumé concernant le contenu de ce rapport, le Service indiquait que «comme le démontrent certaines des données statistiques présentées dans le Rapport, on doit s'entendre sur une méthode normalisée d'établissement de rapports pour que les analyses à venir soient plus instructives».

J'ai indiqué dans mon rapport de 1991-1992 que le premier rapport annuel sur les unités spéciales de détention était insatisfaisant, en ajoutant :

Afin d'accroître la pertinence des analyses dans ce secteur, le Service a normalisé la méthode d'établissement de rapports ainsi que la méthode de collecte des données statistiques concernant la gestion des USD. J'ai été informé que le Service espère que le prochain rapport sera plus détaillé et de meilleure qualité.

Le second rapport annuel sur les unités spéciales de détention, qui porte sur la période allant d'avril 1991 à mars 1992, a été rendu public le 20 novembre 1992. Le Service a déclaré que «bien qu'il ne réponde pas encore à toutes les attentes de l'Enquêteur correctionnel, le second rapport annuel est nettement supérieur au premier».

La qualité du rapport est accessoire par rapport à la question fondamentale de la qualité du programme des unités spéciales de détention. Nous avons examiné ce programme, avec les sous-commissaires des régions du Québec et des Prairies, pour conclure qu'il ne fait que maintenir les détenus dans leur isolement. Ainsi, les programmes et les possibilités d'emploi sont limités et ont peu ou pas de rapport avec les besoins des détenus visés. Les déplacements des détenus, les contacts entre détenus ainsi que les contacts entre employés et détenus font toujours l'objet d'un contrôle excessif, en dépit des assouplissements proposés dans la nouvelle politique. Les services psychiatriques et psychologiques se réduisent généralement à des évaluations liées à la prise de décisions par le Comité national de révision des cas, et rien n'indique que des traitements et programmes réguliers répondant aux besoins définis sont offerts. Les exigences énoncées dans la politique touchant la collecte et l'analyse de données ne sont pas respectées, et le Comité ne s'acquitte pas de ses responsabilités en matière de contrôle et de supervision des opérations des unités spéciales de détention.

QUESTIONS FAISANT L'OBJET DE PLAINTES

Cette section expose en détail les principaux sujets de préoccupation qui ont fait l'objet de démarches auprès du bureau du Commissaire au cours de l'année.

1. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION (1992-1993)

Ces unités, dont le niveau de sécurité est le plus élevé au sein du Service, sont réservées aux détenus que le SCC a jugé trop dangereux pour être placés dans un établissement à sécurité maximale. Il existe deux unités spéciales de détention : l'une est située à Prince-Albert, en Saskatchewan, et l'autre à Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec. Ces unités peuvent, à elles deux, accueillir 170 détenus et en hébergent actuellement 120.

En mars 1990, le Service a modifié sa politique sur les unités spéciales pour y annoncer son intention d'élaborer des programmes spéciaux pour les détenus dangereux permettant d'évaluer leurs besoins et d'y répondre, et de créer un environnement humain à leur intention, de manière à faciliter leur intégration dans un établissement à sécurité maximale.

Dans mon rapport annuel de 1989-1990, j'ai longuement parlé de l'évolution de ces unités ainsi que des inquiétudes que nous inspirent tant le principe du placement de ces détenus dans des établissements distincts que la gestion des unités elles-mêmes. Je concluais en disant :

Bien que je continue de douter de l'utilité des unités spéciales de détention, je suis d'avis que la politique actuelle constitue un progrès encourageant, conformément au souhait du Commissaire de fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain. Je dois cependant rappeler qu'il y a beaucoup à faire entre l'élaboration d'une politique raisonnable et la mise en oeuvre d'un programme raisonnable. Il ne faut pas oublier qu'en 1979, l'énoncé de politique sur les unités spéciales de détention prévoyait l'établissement d'installations et l'élaboration de programmes destinés aux détenus considérés comme particulièrement dangereux, afin de favoriser leur réintégration dans la population carcérale des établissements à sécurité maximale.

Au cours de la présente décennie, le Service doit se donner pour but d'évaluer objectivement non seulement la conformité des opérations des unités à sa politique établie, mais aussi l'efficacité de ces opérations par rapport à l'objectif fixé. Le rapport annuel du Comité de révision national constituera la première étape de ce processus. J'attends avec impatience la publication de ce rapport. Je pourrai alors étudier, avec le Commissaire, les conclusions et les recommandations du Comité.

Sur le plan pratique, l'Enquêteur correctionnel a essentiellement pour fonction d'enquêter sur les plaintes individuelles des détenus et de recommander des solutions. Il lui incombe également d'examiner les lignes de conduite et les usages du Service qui ont un rapport avec l'objet des plaintes afin que l'on puisse cerner les problèmes systémiques et leur accorder toute l'attention voulue. J'ai joint à titre d'annexe A au présent rapport la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui expose en détail le mandat du Bureau.

Toutes les plaintes adressées à notre Bureau font l'objet d'un examen préliminaire visant à bien définir le problème. Une fois cette première étape franchie, s'il est établi que l'objet de la plainte ne relève pas de notre mandat, nous renseignons l'auteur de la plainte sur la façon de procéder pour obtenir satisfaction, et nous l'aidons au besoin dans ses démarches. Dans le cas contraire, nous remettons au plaignant un exposé des lignes de conduite et des pratiques du Service dans le domaine considéré. Nous organisons une entrevue au cours de laquelle le détenu est encouragé à avoir d'abord recours à la procédure interne de règlement des griefs administrée par le Service. Tout en favorisant le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si l'examen préliminaire a permis d'établir que le détenu n'aura pas recours ou qu'il ne peut raisonnablement avoir recours à cette procédure interne, ou que le Service s'occupe déjà de chercher une solution au problème signalé dans la plainte, nous prenons les mesures que nous jugeons nécessaires pour nous assurer que la plainte reçoit toute l'attention voulue.

Le Bureau n'est ni le mandataire du Service correctionnel du Canada ni le défenseur de chaque détenu ou groupe d'intérêt qui formule une plainte. Il mène des enquêtes impartiales et procède à un examen attentif des décisions du Service et des motifs qui les justifient. À partir de ses conclusions, il peut soit approuver ces décisions, qu'il expliquera alors à l'auteur de la plainte, soit recommander des mesures correctrices si une injustice est décelée. Au cours de l'année, notre Bureau a reçu 6 938 plaintes, les enquêteurs ont passé 264 jours dans les pénitenciers fédéraux et effectué plus de 2 000 entrevues avec des détenus, et environ un millier avec le personnel des établissements. Tous ces chiffres sont sensiblement plus élevés que ceux de l'an dernier et ils ont été atteints en dépit des compressions budgétaires. Ces réalisations sont en grande partie dues à l'esprit créateur et au travail assidu d'un personnel très compétent et dévoué, que je tiens à remercier publiquement de ses efforts.

Ce qui d'habitude fournit matière aux plaintes, ce sont les questions que l'on tarde à régler, lesquelles ont été exposées en détail dans les rapports antérieurs. Les tableaux donnent des renseignements sur les sujets des plaintes, leur règlement, les visites dans les établissements et les entrevues.

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE - PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas réglés	Aide
Administration des peines	6	13
Personnel	12	44
Permissions de sortir	6	12
Téléphone	15	34
Transfèrerments		
a) décisions	19	54
b) non sollicités	12	30
Recours à la force	0	8
Visites	23	33
Autres questions	9	24
Cas hors mandat		
Décisions de la Commission nationale	3	19
des libérations conditionnelles		
Questions relevant d'un tribunal	1	0
de l'extérieur		
Questions de compétence provinciale	0	3
Total	489	1011

TABLEAU H

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE - PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas réglés	Aide
Isolément préventif	18	46
a) placement		
b) conditions	23	54
Préparation des cas		
a) libérations conditionnelles	13	70
b) permissions de sortir	6	29
c) Transfèrerements	52	86
Effets de cellule	60	61
Placement en cellule	13	19
Réclamations		
a) décisions	3	0
b) traitement	9	10
Correspondance	6	9
Régime alimentaire		
a) pour des raisons médicales	2	10
b) pour des raisons religieuses	4	4
Discipline		
a) décision d'un président de l'extérieur	0	2
b) décision relative à une infraction mineure	1	3
c) procédures	11	10
Discrimination	1	3
Emploi	8	27
Questions financières		
a) accès	9	9
b) rémunération	33	16
Nourriture	0	4
Procédure de règlement des griefs	15	56
Services de santé		
a) accès	22	54
b) décisions	14	42
Information		
a) consultation	9	7
b) correction	6	21
Services de santé mentale		
a) accès	6	16
b) programmes	0	1
Placement pénitentiaire	7	12
Visites familiales privées	24	23
Programmes	7	25
Demandes d'information	1	8

TABLEAU G

ETAT DES PLAINTES

Mesure	Nombre
Cas en suspens	353
Cas hors mandat (aucune mesure)	214
Plaintes prématurées	2100
Plaintes injustifiées	716
Plaintes retirées	366
Aide fournie	1011
Conseils fournis	359
Renseignements fournis	1177
Cas réglés	489
Cas qu'il a été impossible de régler	153
Total	6938

ENTREVUES DE DÉTENUÉS

▼ 14 ▼

Nombre de visites

Établissement

Archambault	5
Atlantique	16
Bath	4
Beaver Creek	2
Bowden	6
Collins Bay	8
Cowansville	8
Donnacona	9
Dorchester	8
Drumheller	8
Edmonton	7
Elbow Lake	1
Centre fédéral de formation	6
Ferndale	3
Frontenac	3
Joyceville	9
Kent	6
Pénitencier de Kingston	19
La Macaza	6
Leclerc	11
Matsqui	5
Millhaven	5
Mission	5
Montée Saint-François	4
Mountain	5
Pittsburg	3
Port-Cartier	11
Prison des femmes	8
Centre psychiatrique, Pacifique	4
Centre psychiatrique, Prairies	4
Centre de réception, Québec	4
Riverbend	4
Rockwood	2
Pénitencier de la Saskatchewan	7
Springhill	11
Sainte-Anne-des-Plaines	7
Stony Mountain	13
Warkworth	13
Westmorland	3
William Head	1
Total	264

TABLEAU D

PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION

Région	Plaintes	Nombre de détenus*
Pacifique	723	1523
Prairies	1169	2773
Ontario	2068	3860
Québec	2359	3739
Maritimes	619	1417
Total	6938	13312

* Ces chiffres, fournis par le Service correctionnel du Canada, sont ceux du 31 mars 1994.

PLAINTES - PAR RÉGION

1993	1994										
Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	TOTAL	25	12	16	0	0
25	21	21	9	13	21	272	9	3	6	0	0
12	6	20	3	9	7	164	6	7	8	0	0
16	10	14	6	7	8	154	14	20	14	0	0
0	0	0	0	0	0	15	0	0	0	0	0
4	4	9	5	0	4	54	9	6	15	33	288
0	0	6	1	2	5	33	6	15	27	2	23
17	36	15	11	12	50	166	15	7	18	2	23
8	20	7	27	6	18	166	8	20	7	18	166
1	2	1	2	1	2	23	1	2	1	2	23
13	11	14	41	16	25	247	14	25	18	21	247
23	16	25	28	18	18	231	25	18	18	18	231
22	15	62	10	17	21	247	62	15	21	21	247
15	70	26	30	35	45	303	70	26	30	45	303
10	63	16	14	9	46	262	63	16	14	46	262
33	26	30	21	11	22	217	26	30	21	22	217
10	23	9	14	17	26	243	23	9	17	26	243
15	12	3	7	5	8	178	12	3	5	8	178
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	7	16	15	39	22	228	7	16	39	22	228
9	2	6	1	4	2	64	2	6	4	2	64
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	1	6	23	11	8	114	1	6	11	8	114
1	3	1	3	1	1	25	3	1	1	1	25

TABLEAU C (suite)

PLAINTES - PAR RÉGION

1993

Région des Prairies					
Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.
35	38	26	12	14	37
14	8	16	43	13	13
9	4	22	36	6	16
0	0	0	0	0	0
0	0	13	0	0	0
14	0	1	3	6	4
42	24	9	16	19	37
8	9	31	10	2	20
2	1	3	5	1	2
Etabl. provinciaux					
Stony Mountain					
Pén. de la Saskatchewan					
Ferme du Pén. de la Saskatchewan 11					
Centre psychiatrique					
Rockwood					
Centre Oskana					
Edmonton					
Drumheller					
Bowden					

Région du Québec

10	74	20	10	5	8
17	12	31	14	18	11
9	17	10	8	33	23
14	6	11	9	20	22
18	15	22	13	28	8
13	9	9	10	19	14
19	32	30	12	13	38
51	10	10	13	28	16
0	0	0	0	0	0
4	11	8	40	10	19
18	2	8	5	5	2
0	0	0	0	0	0
4	22	7	4	14	4
2	5	3	1	2	2
Etabl. provinciaux					
Sainte-Anne-des-Plaines					
USD-Québec					
Centre régional de réception					
Port-Cartier					
Centre Ogilvy					
Montée Saint-François					
Leclerc					
La Macaza					
Centre féd. de formation					
Drummondville					
Donnacona					
Cowansville					
Archambault					

TABEAU C

PLAINTES - PAR RÉGION

1993 1994

Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	TOTAL
7	5	15	24	14	18	201
6	0	18	12	6	28	143
19	12	21	17	6	22	216
5	3	9	1	3	3	43
0	4	1	1	0	2	16
3	2	2	1	1	15	46
15	0	3	3	6	0	49
22	43	17	22	21	39	282
0	0	2	0	0	8	30
32	21	10	22	15	42	281
52	39	38	67	29	38	489
7	19	31	8	7	15	169
5	2	1	2	2	0	28
5	5	6	3	16	11	87
0	0	0	0	0	0	0
35	33	25	83	50	31	557
4	6	5	3	3	6	50

1	0	1	5	1	0	20
7	1	0	1	2	1	18
0	0	0	0	0	0	1
29	14	19	19	14	13	213
9	4	3	14	6	12	72
4	3	7	27	2	8	97
7	13	8	36	12	4	148
13	8	3	16	5	3	82
10	5	9	3	4	6	66
0	2	1	0	2	0	6

PLAINTES - PAR RÉGION

▼ 8 ▼

TABLERAU B

PLAINTES - PAR MOIS

1993	
Juin	571
Juillet	652
Août	484
Septembre	606
Octobre	578
Novembre	592
Décembre	562
1994	
Janvier	663
Février	460
Mars	684
Avril	555
Mai	531
Total	6938

PLAINTES REÇUES OU EN SUSPENS - PAR CATÉGORIE

Transfèrèments	322
a) décisions	294
b) non sollicités	50
Recours à la force	237
Visites	219
Autres questions	
Cas hors mandat	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	210
Questions relevant d'un tribunal de l'extérieur	23
Questions de compétence provinciale	50
Total	6938

Isolément préventif	352
a) placement	136
b) conditions	293
a) libérations conditionnelles	130
b) permissions de sortir	413
c) transfèrements	343
Effets de cellule	140
Placement en cellule	
Réclamations	
a) décisions	55
b) traitement	49
Correspondance	72
Régime alimentaire	
a) pour des raisons médicales	38
b) pour des raisons religieuses	20
Discipline	
a) décision d'un président de l'extérieur	27
b) décision relative à une infraction mineure	25
c) procédures	154
Discrimination	23
Emploi	217
Questions financières	
a) accès	61
b) rémunération	201
Nourriture	16
Procédure de règlement des griefs	258
Services de santé	
a) accès	297
b) décisions	340
Information	
a) consultation	59
b) correction	238
Services de santé mentale	
a) accès	103
b) programmes	14
Placement pénitentiaire	100
Visites familiales privées	190
Programmes	200
Demandes d'information	385
Administration des peines	107
Personnel	281
Permissions de sortir	101
Téléphone	95

TABLEAUX

conformes aux cotés de sécurité, dans une mesure raisonnable, des contacts suivis avec la famille, les amis et d'autres personnes de la collectivité; l'attention individuelle nécessaire de la part du personnel spécialisé pour ceux qui en ont besoin; l'assurance d'un milieu carcéral humain et sûr pour les détenus comme pour les employés.

En résumé, le surpeuplement influe sur presque tous les aspects de la vie de la personne incarcérée et même, à long terme, sur la protection de la société étant donné que l'immense majorité des détenus réintègrent un jour la collectivité.

Depuis des années, le Service correctionnel du Canada a pour premier objectif:

Améliorer la contribution du Service à la protection de la société par la réinsertion en toute sécurité d'un grand nombre de délinquants en tant que citoyens respectueux des lois tout en réduisant l'usage relatif de l'incarcération en tant que principale intervention correctionnelle.

Il y a deux ans, le nombre de détenus partageant une cellule dans les pénitenciers atteignait 1 200. Le Service correctionnel du Canada, qui y voyait une mesure provisoire, a déclaré que la double occupation des cellules «ne constitue pas une mesure correctionnelle acceptable» et a promis de «continuer de tout mettre en oeuvre pour réduire le recours à une telle mesure en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus».

À ce moment-là, la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale de 6 000 détenus sous responsabilité fédérale était dépassée; à peu près le même nombre d'audiences de mise en liberté sous condition ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un report chaque année. Si les efforts que déploie le Service pour préparer les détenus à la mise en liberté sous condition en temps voulu avaient permis de libérer 10 % des détenus concernés, la double occupation des cellules aurait presque disparu.

Aujourd'hui, on constate qu'il y a beaucoup plus de 3 000 détenus placés à deux par cellule dans les pénitenciers fédéraux. Le Service considère maintenant la pratique de la double occupation d'une cellule prévue pour un seul détenu comme une «pratique normale et acceptée», à gérer selon le meilleur rapport coût-efficacité tout en «exerçant un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humanitaire». Le nombre de détenus incarcérés au-delà de la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale continue d'augmenter, tout comme le nombre d'audiences de mise en liberté sous condition qui font l'objet de reports et de renonciations.

J'ai l'impression que la solution à cette situation ne se trouve pas dans l'augmentation des ressources et du nombre de places dans les établissements. Pour en venir à exercer un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humanitaire, il faut que le Service adopte des mesures définitives et mesurables afin d'éviter de prolonger les périodes d'incarcération, tout en veillant à donner, aux préoccupations légitimes de ceux qui sont incarcérés, une réponse complète et objective, dans les meilleurs délais.

INTRODUCTION

L'année 1993-1994 est la première année complète pour laquelle le bureau de l'Enquêteur correctionnel rédige un rapport selon les dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Étant donné les changements considérables apportés par la Loi, et le temps depuis lequel se posaient bon nombre des questions présentées, j'ai voulu donner, dans le rapport annuel de l'an dernier, un résumé détaillé des questions restant à régler et soumises au Service correctionnel du Canada. À ce moment-là, j'avais l'espoir que la plupart des questions exposées dans mon rapport seraient résolues au cours de l'année qui vient de s'écouler.

Je disais, pour conclure, l'an dernier, qu'au palier national (celui du Commissaire), les réactions continuaient d'être très lentes à venir et témoignaient d'une attitude défensive et circonspecte, mais j'exprimais «le vœu qu'à mesure qu'elles connaîtront et comprendront mieux la nouvelle Loi, toutes les parties concernées dans le processus correctionnel accepteront la responsabilité qu'elles ont de s'assurer que les problèmes touchant les détenus reçoivent en temps opportun toute l'attention objective qu'ils méritent».

Toutefois, la majorité des questions présentées dans le rapport de l'an dernier n'ont pas été résolues et, compte tenu du temps écoulé depuis les recommandations initiales à ce sujet et la réalité que représente la diminution des effectifs et des ressources, je ne vois guère comment ces sujets de préoccupation légitimes pour les détenus auront la priorité qu'ils méritent.

J'ai donc reproduit dans le présent rapport, pour ce qui est des questions qui restent à examiner avec le Service, le résumé paru dans le rapport de l'an dernier, avec, en conclusion, une section indiquant la situation actuelle dans chaque cas. J'ai adopté cette démarche non seulement pour souligner de nouveau les difficultés que j'ai éprouvées dans mes relations avec le Service sur ces points, mais parce que je juge important que le présent rapport fasse précisément état de la situation à ce jour : évolution des questions en jeu et répercussions de la réaction connexe du Service.

Il faut se rendre compte qu'il ne s'agit pas seulement ici d'assurer des conditions de vie décentes aux détenus sous responsabilité fédérale. Nous soutenons que le surpeuplement influe de façon appréciable sur la capacité du Service de fournir ce qui suit - l'accès à des programmes de traitement au moment approprié et une préparation des cas approfondie en vue de la mise en liberté sous condition; des exercices quotidiens et des douches pour ceux qui sont enfermés pendant au moins vingt-trois heures sur vingt-quatre dans des cellules d'isolement; des emplois valorisants et une rémunération acceptable; des placements pénitentiaires correspondant aux besoins des détenus et des transfèrements

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
3	TABLEAUX	3
18	ACTIVITÉS	18
19	QUESTIONS FAISANT L'OBJET DE PLAINTES	19
19	Unités spéciales de détention	19
21	Rémunération des détenus	21
23	Procédure de règlement des griefs	23
25	Préparation des cas et accès aux programmes	25
28	de santé mentale	28
29	Droits et privilèges des détenus	29
31	Double occupation des cellules	31
34	Programme de permissions de sortir	34
36	Transfèrements	36
37	Gestion des effets personnels des détenus	37
38	Application de la politique de rémunération des détenus aux détenus sans emploi	38
40	Critères régissant les permissions de sortir avec surveillance pour des raisons humaines	40
40	Politique relative au changement de sexe	40
40	Prise d'otages - Pénitencier de la Saskatchewan	40
45	Incapacité mentale	45
46	Rémunération des détenus - Prison des femmes	46
47	Port de l'insigne d'identité	47
48	Décisions rendues par les tribunaux disciplinaires	48
50	Recours à la force - enquêtes et suivi	50
52	Blessures subies par les détenus	52
54	Visites des aires d'isolement et délégation	54
57	CONCLUSION	57
59	ANNEXE	59



L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

Le 27 juin 1994

L'honorable Herb Gray
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ont.)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le vingt et unième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel. Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel
R.L. Stewart

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1994
N° de catalogue JA1-1994
ISBN 0-662-61294-9

*Printed on
recycled paper*



*Imprimé sur du
papier recyclé*

Rapport annuel
de
l'Enquêteur
correctionnel

1993-1994



Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

